DIE RECHTSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEN LÄNDERN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Eine Untersuchung über Geltungsgrund und Struktur des Zwischenländerrechts

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Ingeborg Wolff
Referendarin aus Eisenach/Thür.

Marburg
1968

Fotodruck: Erich Mauersberger, Marburg

DIE RECHTSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEN LÄNDERN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Eine Untersuchung über Geltungsgrund und Struktur des Zwischenländerrechts

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von
Ingeborg Wolff
Referendarin aus Eisenach/Thür.

Marburg
1968

Fotodruck: Erich Mauersberger, Marburg

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am: 7. Juli 1968
Berichterstatter: Professor Dr. Hoffmann
Mitberichterstatter: Professor Dr. Herrfahrdt
Tag der mündlichen Prüfung: 11. Juli 1968

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	I - XVII
Abkürzungsverzeichnis	XVIII- XX
Gliederung	XXI -XXVI
Ausarbeitung	1 - 191

Literaturverzeichnis

Anderson, William: Ferderalism and Intergovernmental Relations, A Budget of Suggestions for Research, Chicago 1946.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Kommentar, 14.Aufl., Berlin 1933.

Anschütz, Gerhard: Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern, in: Anschütz-Thoma, HdbDStR, Bd.I, Tübingen 1930,S. 295 ff.

Anzilotti,Dionisio: Lehrbuch des Völkerrechts, Bd.I, Berlin-Leipzig 1929.

Apelt, Willibald: Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Ein Beitrag zu der Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Recht, Leipzig 1920.

Armbruster, Hubert: Rechtsgutachten zur innerbayerischen Geltung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutschen Fernsehen" vom 6. Juni 1961, erstattet im Auftrag der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen", Mainz 1964 (hektogr .)
(auch abgedruckt in: Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 3, S.9 ff, Mainz 1965.). (zit.Gutachten).

Bachof, Otto: Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages vom 6.Juni 1961 über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" sowie zu deren Anspruch auf Abführung eines Anteils am Fernsehgebührenaufkommen gegen den "Bayerischen Rundfunk", erstattet im Auftrag der Anstalt "Zweites Deutschen Fernsehen", Tübingen 1964 (hektogr.).
(auch abgedruckt in: Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 2, Mainz 1965). (zit. Gutachten).

Bayer, Hermann-Wilfried: Die Bundestreue, Tübingen 1961.

Beer, Manfred: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht, Diss. München 1960.

Behnke, Kurt: Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaat, Diss. Greifswald 1926.

Berber, Friedrich: Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, München 1955 (zit. Rechtsquellen).

Berber, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts, Bd.I: Allgemeines Friedensrecht, München und Berlin 1960. (zit. VR).

Bernhardt, Rudolf: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht, Köln-Berlin 1957.

Bettermann,Karl August: Diskussionsbeitrag zum Referat: "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in: VVDStRL 19,160. (zit.Diskussion).

Bilfinger, Karl: Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, Tübingen 1923.

Bindschedler, Rudolf: Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954.

Bluntschli, Johann Caspar: Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten, Nördlingen 1868.

Boehmer, Gerhard: Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht, Köln-Berlin 1965.

Bolle, Arnold: Das interkantonale Recht. Die völkerrechtlichen Beziehungen der Kantone der Eidgenossenschaft unter sich, Diss. Zürich 1907.

Bonner Kommentar: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950, Stand: 17. Lieferung, Okt. 1966 (zit. BK).

Bornhak, Conrad: Preußisches Staatsrecht, Bd. III: Verwaltungsrecht, bes.Teil, 2.Aufl., 1914, Breslau.

Brie, Siegfried: Theorie der Staatenverbindungen, Breslau 1886.

Brockhaus, Robert: "Wie weit gelten die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat", Diss. Münster 1964.

Bülck, Hartwig: Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRL 21, S. 1 ff.

Bullinger, Martin: Der Anwendungsbereich der Bundesaufsicht. Zum Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR Bd. 83, S. 279 ff.

Bullinger, Martin:	Berichte über die Staatsrechtslehrertagung 1962 zum Referat "Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip", in: AöR Bd. 88, S. 81 ff.
Burckhardt, Walter:	Die Organisation der Rechtsgemeinschaft. Untersuchungen über die Eigenart des Privatrechts, des Staatsrechts und des Völkerrechts, Basel 1927 (zit.Organisation).
Burckhardt, Walter:	Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931 (zit. Komm.).
Burckhardt, Walter:	Methode und System des Rechts, Zürich 1936 (zit. Methode).
Burckhardt, Walter:	Der Vertrag im Privatrecht und im öffentlichen Recht, in: Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens dem Schweizerischen Bundesgerichte dargebracht von der Juristischen Fakultät der Universität Bern, 1924, S. 1 ff (zit.Vertrag).
Caldwell, Granville R.:	The Settlement of Inter-State Disputes, AJIL Bd. 14 S. 38 ff (1920).
Constantinesco,Leontin:	Die Eigentümlichkeiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Jus 1965, S. 289 ff.
Corwin, Edward S.:	The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Washington 1953.
Cowles, Willard B.:	International Law as Applied between Subdivisions of Federations, Recueil des Cours, Académie de Droit International, Bd. 74, S. 659 ff (1949 I).
Dahm, Georg:	Völkerrecht, Bd. I, Stuttgart 1958, Bd. II und III, Stuttgart 1961.
Drost, Heinrich:	Grundlagen des Völkerrechts, München und Leipzig 1936.
Ehmke, Horst:	Diskussionsbeitrag zum Referat "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat",in: VVDStRL 19, S. 152.
Esch, Otto:	Das Gesandtschaftsrecht der deutschen Einzelstaaten, Bonn 1911.
Ficker, Hans G.:	Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich, in: Abhandlungen aus dem Staats-und Verwaltungsrecht, Heft 38, Breslau, 1926.
Fleiner, Fritz:	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.

Fleiner-Giacometti: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Fleischmann, Max: Art. "Staatsverträge", in: Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Aufl., Tübingen 1914, S. 505 ff (zit. Staatsverträge).

Fleischmann, Max: Die völkerrechtliche Stellung des Reichs und der Länder, in: Anschütz-Thoma, HdbDStR Bd. I, Tübingen 1930, S. 209 ff.

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München 1966.

Frankfurter und Landis: The Compact Clause of the Constitution, Yale Law Journal Bd. 34, S. 685 ff (1925).

Friauf, Karl Heinrich: Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR Bd. 88, S. 257 ff.

Friesenhahn, Ernst: Die Staatsgerichtsbarkeit, in: Anschütz-Thoma, HdbDStR Bd. II, Tübingen 1932, S. 523 ff.

Friesenhahn, Ernst: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Köln-Berlin-Bonn-München 1963 (zit. Verfassungsgerichtsbarkeit).

Fröhler, Ludwig: Gutachten über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", erstattet im Auftrag des Bayerischen Rundfunks im Juni 1962, in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Heft 2, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk 1963, S. 1 ff, (zit. Gutachten).

Gareis, Karl: Institutionen des Völkerrechts, 2. Aufl., Gießen 1901.

Geck, Wilhelm Karl: Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge, in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 38, Köln-Berlin 1963.

Geiger, Willi: Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, Kommentar, Berlin-Frankfurt 1952 (zit. BVerfGG.).

Geiger, Willi: Die wechselseitige Treupflicht von Bund und Ländern, Referat, gehalten auf der staatswissenschaftlichen Arbeitstagung über "Föderalistische Ordnung" in Mainz am 10. 3. 1961, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat, Nr. 126, Bonn 1961, S. 45 ff (zit. Treupflicht).

Geiger, Willi: Mißverständnisse um den Föderalismus, Berlin 1962 (zit. Mißverständnisse).

Geller-Kleinrahm-Fleck: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl. Göttingen 1963.

Giese, Friedrich: Grundriß des Reichsstaatsrechts, 4. Aufl., Bonn 1926 (zit. Grundriß).

Giese, Friedrich: Deutsches Staatsrecht. Allgemeines, Reichs- und Landes-Staatsrecht, Berlin-Wien 1930 (zit. DStR).

Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Aufl., Berlin 1931 (zit. RV).

Giese, Friedrich: Staatsrecht, Grundlagen - Deutsche Verfassungen - Ausländische Verfassungssysteme, Wiesbaden 1956 (zit. StR-Grundlagen).

Giese-Schunck: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949. Bearbeitet von Egon Schunk, 6. Aufl., Frankfurt 1962.

Giese, Heinz-Ewald: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Diss. Bonn 1961.

Groß, Rolf: Selbstkoordinierung der Länder, NJW 1966, S. 1488 ff.

Guggenheim, Paul: Lehrbuch des Völkerrechts. Unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis, Bd. I, Basel 1948(zit:VR

Guggenheim,Paul: Landesrechtliche Begriffe im Völkerrecht, vor allem im Bereich der internationalen Organisation, in: Rechtsfragen der internationalen Organisation, Festschrift für Hans Wehberg, Frankfurt 1956, S. 133 ff.

Gut, Margrit: Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung, Diss. Zürich 1942.

Haegert, Wilhelm: Organe der Länder auf Bundesebene ? NJW 1961, S. 1137 ff.

Haegert, Wilhelm: Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens, NJW 1964, S. 12 ff.

Haenel, Albert: Studien zum Deutschen Reichsstaatsrechte. Erste Studie: Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1873 (zit. Studien I).

Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht, Bd.I, Leipzig 1892 (zit. DStR).

Hallmayer, Kurt: Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Tübingen 1954.

Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd.I, 2.Aufl., Berlin 1930.(zit.StR Bd.I).

Hatschek, Julius: Institutionen des Deutschen Staatsrechts, Bd.II: Das Preußische Verfassungsrecht, Berlin 1924 (zit. Institutionen).

Heilborn, Paul: Das System des Völkerrechts entwickelt an den völkerrechtlichen Begriffen, Berlin 1896.

Held, Hermann Josef: Verfassungs- und Verwaltungsrecht in Schleswig-Holstein, Neumünster 1951.

Herzog, Roman: Zwischenbilanz im Streit um die bundesstaatliche Ordnung, JuS 1967, S. 193 ff.

Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

v.d.Heydte, Friedrich August: Völkerrecht. Ein Lehrbuch, Bd. I, Köln 1958.

v. Hippel, Fritz: Das Problem der rechtsgeschäftlichen Privatautonomie, Tübingen 1936.

Hoffmann, Gerhard: Strafrechtliche Verantwortung im Völkerrecht. Zum gegenwärtigen Stand des völkerrechtlichen Strafrechts, in: Abhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Bd. 10, Frankfurt-Berlin 1962.(zit. Strafrechtliche Verantwortung).

Hoffmann, Gerhard: Die Staatsangehörigkeit in den deutschen Bundesländern, in: AöR, Bd. 81, S. 300 ff.

Hold-Ferneck, Alexander: Lehrbuch des Völkerrechts, I. Teil, Leipzig 1930.

v.Holtzendorff, Franz: Staatsverfassungen und Staatsverwaltungen in internationaler Hinsicht, in: Handbuch des Völkerrechts, hrsg. von Franz von Holtzendorff, Bd. II, S. 75 ff.

Horneffer, Reinhold: Die Entstehung des Staates. Eine staatsrechtliche Untersuchung, in: Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Bd. 4, Tübingen 1933.

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, Stuttgart 1957.

Huber, Hans: Diskussionsbeitrag zum Referat: "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in: VVDStRL 19, S. 144 f.

Huber, Max: Ein Beitrag zur Lehre von der Gebietshoheit an Grenzflüssen. Rechtsgutachten, in: Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, Bd. I, Breslau 1907, S. 29 f und 159 f.

Huber, Max: Die Entwicklungsstufen des Staatsbegriffs 1904. (zit. Entwicklungsstufen).

Huber, Max: The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law), AJIL, Bd. 3, S. 62 ff.

Ibrahim, Muhammad Khalil: The Application of International Law in Disputes between Member- States of Federal Unions, with special Reference to the United States, Australia and Canada, Diss. Leiden 1952.

Imboden, Max: Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Basel 1958.

Ipsen, Hans Peter: Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht, in: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, Europarechtliches Kolloquium 1964, Stuttgart 1965, S. 1 ff.

Jaenicke, Günther: Bundesstaat oder Staatenbund. Zur Rechtsform einer europäischen Staatengemeinschaft, in: Festgabe für Carl Bilfinger, Köln-Berlin 1954, S. 71 ff.

Jagenlauf, Arnulf: Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz, Diss. Tübingen 1966.

Jahrreiss, Hermann: System des deutschen Verfassungsrechts in Tafeln und Übersichten, Tübingen 1930.

Jellinek, Georg: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882. (zit. Staatenverbindungen).

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1922, 6. Neudruck Darmstadt 1959. (zit. AllgStL).

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1919.(zit.System).

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin 1931.

Jerusalem, Franz W.: Die Staatsgerichtsbarkeit, Tübingen 1930.

Jesch, Dietrich: Gesetz und Verwaltung, Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, Tübingen 1961.

Jesch, Dietrich: Bericht über die "Staatsrechtslehrertagung 1960" in Köln (zu den Referaten von Schneider und Schaumann), in: JZ 1961, S. 33 ff.

Kaiser, Gerhard: Zur Ableitung des Verfassungsprinzips des "bundesfreundlichen Verhaltens" aus dem Begriff des Bundesstaates, DÖV 1961, S. 653 ff.

Kaiser, Gerhard: Diskussionsbeitrag zum Referat "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in: VVDStRL 19, S. 150 f.

Katzenstein, Dietrich: Die föderale Struktur der Schweiz. Hrsg. vom Sekretariat des Bundesrates.

Kaufmann, Erich: Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge, in: Forschungen und Berichte aus dem Öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 445 ff.

Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925 (zit. AllgStL).

Kelsen, Hans: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Beitrag zu einer reinen Rechtslehre. Unveränderter Neudruck der 2. Auflage von 1928, Aalen 1960 (zit. Souveränität).

Kelsen, Hans: Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundesverfassung, in: Festgabe für Fritz Fleiner, Tübingen 1927, S. 127 ff.

Kelsen, Hans: Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik, Leipzig und Wien 1934 (zit. RR).

Kelsen-Froehlich-Merkl: Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, V.Teil: Bundesverfassung vom 1.Oktober 1920, Wien und Leipzig 1922.

Klein, Friedrich: Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961, S. 125 ff. (zit. Gemeinschaftsaufgaben).

Kohler, Josef: Grundlagen des Völkerrechts, Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Stuttgart 1918.

Kölble, Josef: "Gemeinschaftsaufgaben" der Länder und ihre Grenzen, NJW 1962, S. 1081 ff.

Kölble, Josef: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd.11, Berlin 1961, S.17 ff. (zit.Gemeinschaftsaufgaben).

Kölble, Josef: Grundgesetz und Landesstaatsgewalt, DÖV 1962, S. 583 ff.

Korselt, Theodor: Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten in Vergangenheit und Gegenwart, Leipzig 1917.

Köttgen, Arnold: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JöR NF Bd.3, S. 67 ff, 140 ff.

Krapp, Franzjosef: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, Bonn 1962.

Kratzer, Jakob: Die Mainzer Fernsehanstalt. Ein Beitrag zum Problem der Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, DVBl 1963, S. 309 ff.

Kraus, Herbert: Die Verwaltungsfunktionen der Legislative auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten (Staatsverträge, Krieg und Frieden), in: Anschütz-Thoma, HdbDStR Bd.II, Tübingen 1932, S. 341 ff.

Krause-Ablass, G.: Die Bedeutung des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassung des deutschen Rundfunks, JZ 1962, S.158 ff

Krüger, Herbert: Völkerrecht im Bundesstaat, in: Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann zu seinem 70. Geburtstage, Stuttgart und Köln 1950, S. 239 ff.

Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre, 2.Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966 (zit.AllgStL).

Krüger, Herbert: Diskussionsbeitrag zum Referat "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in: VVDStRL 19, S. 145 f, 157 f.

Kunz, Josef L.: Die Staatenverbindungen, in: Stier-Somlo, Handbuch des Völkerrechts, Bd.II, 4.Abt., Stuttgart 1929 (zit.Staatenverbindungen).

Kunz, Josef L.: International Law by Analogy, in: AJIL Bd.45, S. 329 ff, (1951).

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd.II, 5.Aufl., Tübingen 1911 (zit.StR)

Laband, Paul: Les Relationes diplomatiques et consulaires entre les Etats de l'Empire allemands, in: Revue générale de droit international public , Bd.XI (1904), S. 121 ff.

Laband, Paul: Der Bundesrat, DJZ 1911, Sp.1 ff.

Lammers, Hans Heinrich: Besprechung zu Hans G. Ficker: Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich, JW 1926, S. 2272 ff.

Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Berlin-Göttingen 1960.

Lerche, Peter: Rechtsgutachten über die Rechtsverbindlichkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", erstattet im Auftrag der Bayerischen Staatsregierung, Berlin 1963 (hektogr.) (zit. Gutachten).

Lerche, Peter: Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRL 21, S. 66 ff.

Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht, 12.Aufl., Berlin 1925.

Lundborg, Ragnar: Die gegenwärtigen Staatenverbindungen, Berlin 1921.

Mallmann, Walter: Art. "Völkerrecht und Bundesstaat", in: Strupp-Schlochauer, WBdVR, Bd. III, S. 640 ff, Berlin 1962.

v.Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., Berlin-Frankfurt 1957.

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, 16. Aufl., München 1968.

Maunz, Theodor: Pflicht der Länder zur Uneinigkeit?, NJW 1962, S. 1641 ff.

Maunz-Dürig: Grundgesetz, Kommentar, München-Berlin 1963.

Maurenbrecher, Romeo: Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, Frankfurt 1847.

Mayer, Franz: Landesgesetzgeber und Fernsehgebühr. Rechtsgutachten zu den Fragen, die sich im Zusammenhang mit einer Neuregelung der Fernsehgebühren durch den Landesgesetzgeber für den Bayerischen Rundfunk ergeben, erstattet im Auftrag des Bayerischen Rundfunks, in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Heft 4, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk 1963, S. 1 ff. (zit. Gutachten).

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, 1. Aufl., Leipzig 1896.

Meißner, Otto: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 2.Aufl., Berlin 1923.

Menzel, Eberhard: Völkerrecht, Ein Studienbuch, München-Berlin 1962.

Menzel, Eberhard: Diskussionsbeitrag zum Referat "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in: VVDStRL 19, S. 149 f.

Merk, Wilhelm: Diskussionsbeitrag zum Referat "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in VVDStRL 19, S. 135, 147/148, 154.

Meyer-Dochow: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 4.Aufl., Leipzig-München 1913.

v.Mohl, Robert: Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2.Aufl., Tübingen-Freiburg 1872 (zit. Encyklopädie).

v.Mohl, Robert: Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873 (zit.DRStR).

v.Mohl, Robert: Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd.II, Erlangen 1856 (zit.Staatswissenschaften).

Monz, Heinz: Das Verhältnis der Bundesländer untereinander, Göttingen 1964.

Mosler, Hermann: Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, Karlsruhe 1957. (zit.VR in der Praxis).

Mosler, Hermann: Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen, in: Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950, S. 129 ff. (zit. Völkerrechtliche Wirkung).

Mosler, Hermann: Diskussionsbeitrag zum Referat "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in: VVDStRL 19, S. 146 f.

Müller, Berthold: Die Beziehungen der Gliedstaaten im Bundesstaatsrecht, Diss. Berlin 1936.

Münch, Fritz: Diskussionsbeitrag zum Referat "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", in: VVDStRL 19, S. 149.

Nawiasky, Hans: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920 (zit. Bundesstaat).

Nawiasky, Hans: Art. "Staatenbund und Bundesstaat", in: Hatschek-Strupp, WBdVRuD, Bd.II, S.574 ff. Berlin-Leipzig 1925.

Nawiasky, Hans: Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, 2.Aufl., Einsiedeln-Zürich-Köln 1948 (zit.AllgRechtsL

Pfeiffer, Pigorsch, Wolfgang, Petzsch, Fritz:

Nawiasky, Hans: Allgemeine Staatslehre, 2. Teil, Bd. II, 3. Teil, Einsiedeln-Zürich-Köln 1955/56. (zit. AllgStL).

Nawiasky, Hans: Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart-Köln 1950 (zit. Grundgedanken).

Nawiasky, Hans: Art. "Bundesstaat", in: Staatslexikon, Bd.II, 6.Aufl., Freiburg 1958, Sp.272 ff.

Nawiasky-Lechner: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, Ergänzungsband zu dem Handkommentar Nawiasky-Leusser, 1948.

Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Systematischer Überblick und Handkommentar, München 1964.

Nebinger, Robert: Kommentar zur Verfassung für Württemberg-Baden, Stuttgart 1948.

Neuber, Kurt: Vollziehungsgemeinschaften deutscher Länder. Diss. Leipzig 1932.

Neumeyer, Karl: Ein Beitrag zum internationalen Wasserrecht, Festschrift für Georg Cohn, Zürich 1915, S. 143 ff.

Nitschke, Ulrich: Die Regelung des Staatsvertragsrechts in Deutschland, Diss. Halle 1928.

Oberländer, Arnold: Das Rechtsverhältnis der deutschen Länder untereinander, Diss. Hamburg 1933.

Ophüls, Karl Friedrich: Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts, NJW 1963, S. 1697 ff.

Oppenheim-Lauterpacht: International Law; A Treatise, Vol.I - Peace, 8. Aufl., London-New York-Toronto 1955.

Partsch, Karl Josef: Bericht über: Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 6, Karlsruhe 1964.

Patzig, Werner: Der kooperative Föderalismus, DVBl 1966, S. 389 ff.

[illegible]rd: Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, NJW 1962,S.565 ff.

Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1959.

Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, JöR, Bd. XIII, S. 1 f, Tübingen 1925.

Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Aufl., Berlin 1928.

Pritchett, C.Herman: The American Constitution, New York-Toronto-London 1959.

Proebst, Max: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, in: Annalen des Deutschen Reichs, hrsg. von Hirth u. Seydel, Jg. 1882, S. 241 f.

Reudink, Otto: Das Recht der deutschen Länder zum Abschluß von Staatsverträgen. Diss. Heidelberg 1954.

Ridder, Helmut: Von Ursachen und Folgen föderalistischer Mißverständnisse, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 1962, S. 515 ff.

Rieß, Kurt: Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten, Breslau 1905.

Rieß, Alfons: Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrechte, Breslau 1904.

Ross, Alf: Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart-Köln 1951.

Röthlisberger, K.: Die Anwendung völkerrechtlicher Normen durch das Bundesgericht bei der Entscheidung staatsrechtlicher Streitigkeiten zwischen den Kantonen, Diss. Basel 1949.

Ruck, Erwin: Schweizerisches Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1957.

Rudolf, Walter: Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1966, S. 73 ff.

Rudolf, Walter: Völkerrecht und deutsches Recht; Theoretische und dogmatische Untersuchungen über die Anwendung völkerrechtlicher Normen in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1967. (zit. VR u. deutsches Recht).

Sasse, Christoph: Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 1961, S. 719 ff.

Schäffer, Hans: Die auswärtigen Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten, Breslauer Diss.1908.

Schaumann, Wilfried: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19, S. 86 ff; ebda: Diskussionsbeitrag S.148/149, 152 f, 161 f.

Scheuner, Ulrich: Anmerkung zur Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts Kanton Thurgau gegen Kanton St.Gallen vom 10.2.1928, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd.I,1, S.817 ff.

Scheuner, Ulrich: Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, DVBl 1950, S. 481 ff.

Scheuner, Ulrich: Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV 1962, S. 641 ff.

Scheuner, Ulrich: Diskussionsbeitrag zum Referat "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat", VVDStRL 19, S. 147, 152.

Schindler, Dietrich: The Administration of Justice in the Swiss Federal Court in intercantonal Disputes, AJIL, Bd.15, S. 149 ff.

Schlochauer, Hans-Jürgen: Öffentliches Recht. Grundzüge des Bundesstaatsrechts und des allgemeinen Verwaltungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Verbindung zum Völkerrecht, Karlsruhe 1957.

Schmidt, Walter: Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, AöR Bd. 87, S. 253 ff.

Schneider, Hans: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DÖV 1957, S. 644 ff.

Schneider, Hans: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19, S. 1 ff.

Schneider, Peter: Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961, erstattet im Auftrag der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen", Mainz 1964 (hektogr.)
(auch abgedruckt in Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 3, Mainz 1965, S. 51 ff.)(zit. Gutachten).

Schwartz, Bernard: A Commentary on the Constitution of the United States, New York-London 1963.

Scott, James Brown: Judicial Settlement of Controversies between States of the American Union, Bd.III, An Analysis of Cases Decided in the Supreme Court of the United States, Oxford 1919.

Scott, Robert D.: Kansas v. Colorado Revisited, AJIL Bd.52, S. 432 ff.

Smend, Rudolf: Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 1955, S. 39 ff.

Stern, Klaus: Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 49, S. 106 ff.

Stier-Somlo, Fritz: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd.I, Berlin-Leipzig 1924.

Stödter, Rolf: Deutschlands Rechtslage, 1948, Hamburg 1948.

Stützel, Fritz: Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Einzelstaates im Bundesstaate. Die Rechtslage in drei modernen Bundesstaaten, Diss. Erlangen 1927.

Süsterhenn-Schäfer: Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950.

Tekülve, Ewald: Probleme der Gebietsveränderungen im Bundesstaat, Hamburg 1962.

Thoma, Richard: Das Reich als Bundesstaat, in: Anschütz-Thoma, HdbDStR, Bd.I, S. 169 ff. Tübingen 1930.

Thoma, Richard: Die Staatsgerichtsbarkeit des Deutschen Reiches, in: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Festgabe der Juristischen Fakultäten zum 50jährigen Bestehen des Reichsgerichts, Bd.I, Berlin-Leipzig 1929, S. 179 ff. (zit. Staatsgerichtsbarkeit).

Thudichum, Friedrich: Die Leitung der auswärtigen Politik des Reichs, in: Jahrbüchern für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs, hrsg. v. Holtzendorff, 4.Jg., Leipzig 1876, S. 232 ff.

Thursby, Vincent V.: Interstate Cooperation. A Study of the Interstate Compact, Washington 1953.

Tinsch, Heinrich: Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, Diss. Erlangen 1882.

Triepel, Heinrich: Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899 (zit. VR u.LR).

Triepel, Heinrich: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen 1907 (zit. Unitarismus).

Triepel, Heinrich: Die Reichsaufsicht, Berlin 1917 (zit. Reichsaufsicht).

Usteri, Martin: Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954.

Verdross, Alfred: Völkerrecht. Unter Mitarbeit von Karl Zemanek und Stephan Verosta, 5.Aufl., Wien 1964. (zit. VR).

Verdross, Alfred: Die Völkerrechtssubjektivität derGliedstaaten der Sowjetunion. Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, NF, Bd.I, S. 212 ff. (zit. Völkerrechtssubjektivität).

Verdross, Alfred: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien-Berlin 1926 (zit. Verfassung)

Vogels, Alois: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Handkommentar, Stuttgart-Köln 1951.

Wagner, Heinz: Monismus und Dualismus: eine methodenkritische Betrachtung zum Theorienstreit, AöR, Bd.89, S. 212 ff.

Walz, Gustav Adolf: Völkerrecht und staatliches Recht. Untersuchungen über die Einwirkungen des Völkerrechts auf das innerstaatliche Recht, Stuttgart 1933.

Weber, Werner: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2.Aufl., Stuttgart 1958.

Wengler, Wilhelm: Völkerrecht, Bd.I und II, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1964.

Willoughby, Westel W.: The Constitutional Law of the United States, 2.Aufl., Bd.I - III, New York 1929.

Windisch, Karl: Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Einzelstaaten, Diss. Leipzig 1912.

Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.

Zeidler, Karl: Verfassungs- und Verwaltungsrechtliche Bedenken gegen die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Bayerischen Rundfunks, Juni 1962, in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Heft 2, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk, 1963, S. 25 ff. (zit. Gutachten).

Zeidler, Karl: Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, AöR Bd.86, S. 361 ff.

Zimmermann-Wendell: The Interstate Compact since 1925, Chicago 1951.

Zinn-Stein: Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Bad Homburg-Berlin-Zürich 1963.

Zoepfl, Heinrich: Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, unter besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse, 1.Teil, 5.Aufl. Leipzig und Heidelberg 1863.

Zorn, Philipp: Das deutsche Gesandtschafts-, Konsular- und Seerecht, in: Annalen des Deutschen Reichs, Jg.1882, S. 81 ff, Leipzig. (zit. Gesandtschaftsrecht).

Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd.I, 2.Aufl., Berlin 1895 (zit. StR).

Sonstige Schriften:

Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.-25.August 1948 (Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen) (zit. Bericht).

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
Abh.	Abhandlung
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AJIL	American Journal of International Law
AllgRechtsL	Allgemeine Rechtslehre
AllgStL	Allgemeine Staatslehre
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausl.	ausländisch
Bad.	Baden
bayer.	bayerisch
Bayer VerwGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd.	Band
bes.	besonders oder besondere
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BK	Bonner Kommentar
Blätter f.dt. u.internat. Pol.	Blätter für deutsche und internationale Politik
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts
BV	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.Dezember 1946
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
cl.	clause
ders.	derselbe
dh.	das heißt
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRStR	Deutsches Reichsstaatsrecht
DStR	Deutsches Staatsrecht
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (vereinigt mit "Deutsche Verwaltung")
ebda.	ebenda
Erl.	Erläuterung
f.	für
Festg.	Festgabe

Festschr.	Festschrift
Fußn.	Fußnote
Ges.	Gesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz-Thoma
hektogr.	hektographiert
Hess.	Hessen
hrsg.	herausgegeben
i.d.R.	in der Regel
insbes.	insbesondere
i.V.	in Verbindung
Jg.	Jahrgang
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
LR	Landesrecht
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
öff.	öffentlich
öff.R	öffentliches Recht
Österr.BVerfassG	Österreichisches Bundesverfassungsgesetz
Rdn.	Randnummer
Recueil des Cours	Recueil des Cours, herausgegeben von der Académie de Droit International
RV	Reichsverfassung
Revue Générale	Revue Générale de Droit International Public
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Amtliche Sammlung)
RR	Reine Rechtslehre
S.	Seite
s.a.	siehe auch
sec.	section
SozGG	Sozialgerichtsgesetz
staatsr.	staatsrechtlich
StGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StR	Staatsrecht
StV	Staatsvertrag
Teilbd.	Teilband
u.a.	und andere (unter anderem)
U.S.	United States Supreme Court Reports, Official Reports
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.	versus
vgl.	vergleiche
Verf.	Verfassung
Verw.Arch.	Verwaltungsarchiv
VR	Völkerrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WBdVR	Wörterbuch des Völkerrechts, herausgegeben von Strupp-Schlochauer
WBdVRu.D	Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, herausgegeben von Hatschek-Strupp
wesentl.	wesentlich
Wrttg.	Württemberg
WRV	Weimarer Reichsverfassung
zB.	zum Beispiel
Zeitschr.f.ausl. öff.R u.VR = ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Zeitschr.f.VR u.BStR	Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozeßordnung

Gliederung

Einleitung

Seite

A. Das Zwischenländerrecht - Gegenstand der Untersuchung 1

B. Typik der Rechtsbeziehungen zwischen Gliedstaaten eines Bundesstaates 5

I. Bundesrechtlich geregelte Beziehungen 5

1) bundesgesetzlich geregelte Beziehungen 6

b) bundesverfassungsrechtlich geregelte Beziehungen 6

II. Zwischengliedstaatliche Beziehungen im eigentlichen Sinne 11

1) Durch Zusammenarbeit geregelte Beziehungen insbes. vertragliches Zwischenländerrecht 11

a) Vertragstypen 11

b) Typen institutioneller Zusammenarbeit 12

c) wechselbezügliche Gesetzgebung 13

2) Weder vertraglich noch unmittelbar bundesrechtlich geregelte Beziehungen: Das auf die zwischengliedstaatlichen Beziehungen anzuwendende materielle Recht - allgemeines Zwischenländerrecht 14

C. Abgrenzung des Themas 16

Hauptteil

1. Teil: Die Zugehörigkeit des zwischengliedstaatlichen Rechts zum Völkerrecht oder staatlichen Recht 18

A. Völkerrecht und Bundesstaat 18

B. Die Rechtsauffassungen in Theorie und Praxis 25

I. Zusammenfassende Übersicht nach dem Ergebnis 25

II. Darstellung der einzelnen Lehren 26

1) Ausschließlich völkerrechtliche Natur des zwischen Gliedstaaten geltenden Rechts 26

Seite

2) Zugehörigkeit des zwischengliedstaatlichen Rechts zum Völkerrecht, soweit es nicht bundesrechtlich geregelt ist 27

a) Ältere deutsche Staatslehre 28

aa) Rechtstheoretische Begründung 28

bb) Historische Begründung 29

b) Neuere deutsche Staatslehre 32

aa) Historische Begründung 32

bb) Rechtstheoretische Begründung 32

c) Schweiz 33

d) Vereinigte Staaten von Amerika 35

e) Sondermeinung: Zugehörigkeit zu einer völkerrechtsähnlichen Ebene bzw. einer Zwischenstufe zwischen Völkerrecht und Bundesstaatsrecht 37

3) Ausschließliche Geltung von nationalem Recht im Zwischenländerbereich 39

a) Bundesstaatslehre, nach der die Gliedstaaten vom Bund abgeleitete Herrschaftsgewalt haben 41

aa) Deutsche Staatslehre 41

bb) Schweizerische Staatslehre 42

cc) Lehre von der Völkerrechtsmittelbarkeit der Gliedstaaten 43

b) Bundesstaatslehre, nach der die Gliedstaaten Staaten, aber nicht souverän sind 45

aa) Ableitung der staatlichen Natur des Zwischenländerrechts aus dem Souveränitätsbegriff 46

bb) Ableitung aus dem Begriff der Kompetenz-Kompetenz 47

cc) Ableitung aus weiteren Einzelgesichtspunkten 47

c) Bundesstaatslehre Usteris 49

d) Lehre Wenglers 50

e) Die Frage der "Anwendbarkeit" völkerrechtlicher Normen 51

4) Auffassungen, die sich nicht eindeutig der zweiten oder dritten Gruppe zuordnen lassen 54

a) Die Auffassung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich 54

b) Die Auffassung des Supreme Court in den Vereinigten Staaten von Nordamerika 57

Seite

C. Rechtstheoretischer Lösungsversuch:

Kann die Frage, welcher Rechtsordnung das zwischengliedstaatliche Recht angehört, aus dem Bundesstaatsbegriff bzw. aus dem "Wesen" des Bundesstaates abgeleitet werden? 63

I. Die Unterscheidung zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht 64

II. Kritische Würdigung der verschiedenen rechtstheoretischen Begründungsversuche 67

1) Ausscheiden der Bundesstaatstheorien auf der Grundlage des Primats des Völkerrechts 67

2) Ausscheiden der Bundesstaatstheorien auf der Grundlage des Primats des staatlichen Rechts 69

3) Bundesstaatslehre auf der Grundlage einer dualistischen Konzeption zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht 71

a) Ableitbarkeit der staatlichen Natur des zwischengliedstaatlichen Rechts aus dem Souveränitätsbegriff 72

b) Ableitbarkeit der staatlichen Natur des zwischengliedstaatlichen Rechts aus dem Begriff der Kompetenz-Kompetenz 74

c) Ableitbarkeit der völkerrechtlichen Natur des zwischengliedstaatlichen Rechts aus dem Staatscharakter der Gliedstaaten 78

4) Ergebnis 79

D. Welche Möglichkeiten sind hinsichtlich der Rechtsnatur des Zwischenländerrechts in einem Bundesstaat denkbar? 81

I. Die unmittelbare Geltung von Völkerrecht im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten - Voraussetzungen und Schranken - 81

1) Vermutung für die Fortgeltung von Völkerrecht bei den aus ehemals souveränen Staaten entstandenen Bundesstaaten 81

2) Umfang und Grenzen der Geltung von Völkergewohnheitsrecht 84

a) Die Kompetenzordnung des Bundes 84

b) Spezielle "zwischengliedstaatliche" Normen des Bundesverfassungsrechts 85

c) Inhaltliche Vereinbarkeit mit Normen und Prinzipien des Bundesrechts 85

aa) Ausschluß von Normen des Völkergewohnheitsrecht 86

bb) Modifizierung des Völkergewohnheitsrechts 89

Seite

d) Subsidiarität des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts gegenüber dem besonderen "bundesstaatlichen" Völkerrecht 94

3) Umfang und Grenzen der zwischengliedstaatlichen Vertragsschließungsbefugnis 95

a) Begrenzung durch die Kompetenzordnung des Bundes 95

b) Inhaltliche Begrenzung durch sonstige Normen und Grundsätze des Bundesrechts 96

c) Zeitliche Begrenzung durch spätere Inanspruchnahme von Kompetenzen durch den Bund 99

II. Die Geltung von nationalem Recht im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten 101

1) Vermutung für die ausschließlich staatliche Natur des Zwischenländerrechts bei einem aus einem Einheitsstaat rückföderalisierten Bundesstaat 101

2) Das auf zwischengliedstaatliche Beziehungen anzuwendende Recht 102

a) Geschriebenes und ungeschriebenes Bundesverfassungsrecht 102

b) "Gemeines" zwischengliedstaatliches Recht 103

aa) Die in Bund und Ländern übereinstimmend geltenden allgemeinen staats- und öffentlich-rechtlichen Prinzipien und Grundsätze 104

bb) Zwischengliedstaatliches Gewohnheitsrecht 105

cc) Das einigen oder allen Gliedstaaten gemeinsame Gliedstaatsrecht oder sonstige öffentliche Recht 105

c) Völkerrecht als rezipiertes zwischengliedstaatliches Recht 107

3) Zwischengliedstaatliches Vertragsrecht als staatliches Recht 110

2. Teil: Die Rechtsbeziehungen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 111

A. Zugehörigkeit des Zwischenländerrechts zum nationalen - deutschen - Recht 111

I. Die Ableitbarkeit der staatlichen Natur des Zwischenländerrechts aus Normen der Bundesverfassung 112

Seite

1) Art. 25 GG 112

2) Art. 93 Abs.1 Nr. 4 GG 117

3) Der Grundsatz der Bundestreue 118

II. Die staatliche Natur des Zwischenländerrechts als Folge des besonderen bundesstaatlichen Gründungsprozesses 120

III. Das zwischen den Ländern der Bundesrepublik anzuwendende Recht 123

B. Der zwischenländerrechtliche Vertrag in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland 128

I. Zwischenländervertrag und Bundesrecht 128

1) Nachweis einer grundgesetzlichen Vertragsschließungsermächtigung 128

2) Systematischer Standort des Zwischenländerrechts im Verhältnis zu Bundes- und Länderrecht 129

II. Zwischenländervertrag und Länderrecht 131

1) Die äußere - zwischengliedstaatliche - Wirksamkeit landesverfassungswidriger Verträge 131

a) Verweisung auf die Normen über die vertragschließenden Organe 133

b) Verweisung auf die sonstigen Normen des Landesverfassungsrechts 133

aa) Völkerrechtliche Wirksamkeit landesverfassungswidriger Verträge 134

bb) Die Auffassungen in der Bundesstaatslehre 136

cc) Lösungsversuch 139

2) Die innergliedstaatliche Wirksamkeit des Zwischenländervertrages 146

a) Rückgriff auf die Lehre vom Zusammenhang zwischen Völkerrecht und nationalem Recht 149

b) Voraussetzung einer Transformation von vertraglichem Zwischenländerrecht in Länderrecht 152

c) Der Begriff des transformationsfähigen Vertrages 153

aa) Rechtsgeschäftliche Verträge i.e.S. 153

bb) Rechtsgeschäftliche Verträge i.w.S. (nicht unmittelbar und unmittelbar anwendungsfähige Verträge) 154

cc) Form der Transformation nach Länderrecht 157

Seite

d) Der Begriff des rechtssetzenden Vertrages 161

aa) Innergliedstaatliche Ingeltungsetzung durch Parallelisation 162

bb) Durch Inkorporation 163

cc) Parallelisation oder Inkorporation nach Länderrecht? 164

3) Verhältnis Vertrag - Landesgesetz 166

a) Geltungsvorrang des Vertragsrechts 168

aa) Nach deutschem Recht 168

bb) Vereinigte Staaten 168

cc) Schweiz 169

b) Anwendungsvorrang 170

III. Zulässigkeit rechtssetzender Verträge und sonstiger Formen gemeinsamer Ausübung von Länderstaatsgewalt nach dem Grundgesetz 172

1) Begriff der gemeinsamen Ausübung von Länderstaatsgewalt bzw. der Schaffung gemeinsamen Länderrechts 173

2) Unergiebigkeit der geschriebenen Bundesverfassung 179

3) Eine Antwort aus der grundgesetzlichen Konzeption des Bundesstaates 180

a) Das Argument der Unzulässigkeit einer "dritten Ebene" zwischen Bundes- und Landesrecht 180

b) Das Argument der Unzulässigkeit einer staatenbündischen Schicht 182

c) Der Funktionssinn der grundgesetzlichen Ordnung 184

4) Grenzen gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung 187

a) Der Gegenstand der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung 188

b) Die Quantität und Intensität 189

c) Die Dauer der Bindung 190

Einleitung

A. Das Zwischenländerrecht - Gegenstand der Untersuchung

Gliedstaaten eines Bundesstaates stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern ihre wechselseitigen Beziehungen werden von einem Komplex von Normen verschiedenster Provenienz geregelt. Diese Normen zeichnet, soweit sie koordinationsrechtliche, zwischen"staatliche" Beziehungen regeln, notwendigerweise eine "gewisse Schablonenähnlichkeit"[1] mit dem Völkerrecht aus, aufgrund dessen sie jedenfalls von der am Einheitsstaat orientierten Staatsrechtstheorie aus gesehen eine atypische Normengruppe darstellen.

Die schon seit langem erörterte Frage, ob das zwischen den Gliedstaaten geltende Recht ganz oder jedenfalls teilweise dem Völkerrecht oder einer völkerrechtsähnlichen Rechtsordnung angehört, ob es ausschließlich dem nationalen Recht angehört und wenn ja, inwieweit es innerhalb des nationalen Rechts eine Sonderstellung als eigenständige Rechtsgruppe einnimmt, hat mit der steigenden Zahl der vertraglichen Selbstkoordinierungen der Länder neue Aktualität erlangt[2].

---

1) Vgl. Berber, Rechtsquellen, S. 124.

2) Krüger, Völkerrecht im Bundesstaat, Festg.f.Kaufmann,1950,S.239ff,
Hans Schneider, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DöV 1957,S.644 ff.
Manfred Beer, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht,1960,S.225ff,
Hans Schneider und Schaumann, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL 19,S.1 ff, S.86 ff (1961),
Heinz-Ewald Giese, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Diss. 1961,
Mallmann, Völkerrecht im Bundesstaat, in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, S.648 ff 1962,
Monz, Das Verhältnis der Bundesländer untereinander, 1964,
Die Rechtsgutachten von Fröhler und Zeidler (1962), Lerche (1963), Peter Schneider, Bachof und Armbruster (1964) über Probleme des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6.Juni 1961 (alle hektogr.),
Robert Brockhaus, Wie weit gelten die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat? Diss.1964,
Arnulf Jagenlauf, Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz, Diss.1966.

Während in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika das Problem eines besonderen zwischen den Gliedstaaten geltenden Rechts schon in der Terminologie zum Ausdruck kommt[1] - in der Schweiz bezeichnet man diesen Normenkomplex als "interkantonales Recht"[2], in den USA spricht man von "interstate law"[3] - fehlt im deutschen Staatsrecht ein gebräuchlicher Begriff für den die vertraglichen wie außervertraglichen Beziehungen regelnden Normenkomplex[4]. In der neueren Literatur wird das Problem zumeist unter dem Aspekt des "auf die Gliedstaatsverträge anzuwendenden Rechts" gesehen[5], wobei wenig beachtet wird, daß es nicht nur für diese, sondern überhaupt für alle Beziehungen der Gliedstaaten untereinander besteht. Vereinzelt wird jedoch neuerdings der

---

1) So Gut, S.129; Müller, S. 34.

2) Nach Gut, S.129 Fußn.2 und Schindler, AJIL Bd 15,S. 159,160 ist alles zwischen den Kantonen geltende Recht "interkantonales Recht", während andere schweizer Autoren dessen Umfang mehr oder weniger weit beschränken. So bezeichnet Max Huber, AJIL Bd.3,S.62, 65 als interkantonal das Recht, das die Beziehungen der Kantone als "Staaten" regelt, wozu auch die Bundes(verfassungs)normen (federal laws) gehören, die die materiellen und formellen Rechtsbeziehungen zwischen den Kantonen als Staaten regeln (material intercantonal federal law, formal intercantonal federal law). Als "purely intercantonal law" bezeichnet er das durch Vertrag gesetzte Recht und das allgemeine Völkerrecht, das bei Fehlen von Bundesrecht oder Vertragsrecht angewendet werden müsse (S.65).
Bolle, S.2,3 scheidet schließlich das bundesverfassungsrechtlich geregelte interkantonale Recht gänzlich aus dem Begriff aus, weil die Kantone in diesem Bereich nicht mehr als Staaten handelten, und versteht unter interkantonalem Recht nur noch das durch die Kantone selbst gesetzte Recht und das Recht, das ihre Beziehungen außerhalb der Bundeskompetenzen beherrscht. Vgl. zu den Differenzen in der Definition auch Gut, S. 129 Fußn.2.

3) Über den Begriff das "interstate law" vgl. M.Huber, AJIL Bd.3,S.62 Fußn.1; unter "interstate law" wird nicht nur das vertraglich gesetzte Recht, und das bei Fehlen von vertraglichem Recht und sonstigem Bundesrecht auf die Gliedstaatsbeziehungen anwendbare materielle Recht verstanden, sondern auch diejenigen Bundesverfassungsnormen, die gegenseitige Beziehungen der Gliedstaaten zum Gegenstand haben.

4) Im alten deutschen Reich wurde öfter der Begriff "nachbarliches Staatsrecht" gebraucht. Vgl.etwa den Titel des Buches von Moser, Teutsches Nachbarliches Staatsrecht. Neues Teutsches Staatsrecht,Bd.20,1773.

5) Vgl.Heinz-Ewald Giese, S.91; H.Schneider,VVDStRL 19, S.13f.

Begriff "Zwischenländerrecht"[1] als Oberbegriff für das die vertraglichen wie außervertraglichen Beziehungen der Länder regelnde Recht gebraucht, wenn es darum geht, die gemeinsame Problematik hinsichtlich des systematischen Standorts dieser Normengruppe in der bundesstaatlichen Gesamtordnung darzutun.

Ob die Erfassung des die Rechtsbeziehungen der Länder untereinander regelnden Rechts in einem Begriff "Zwischenländerrecht" überhaupt sinnvoll ist, hängt davon ab, ob es sich hier nur um einen durch die gemeinsamen Normadressaten qualifizierten Rechtszweig[2] des nationalen Rechts handelt oder ob dem Begriff darüber hinaus eine logisch-systematische Funktion in der Art zukommt, daß er das Zwischenländerrecht als eine neben Bundesrecht und Landesrecht stehende Rechtsordnung eigener Art ausweist oder jedenfalls als eine Rechtsmasse mit nur ihr eigenen Strukturprinzipien aus dem sonstigen nationalen Recht heraushebt.

Um zunächst den Normenbereich festzustellen, der als "Zwischenländerrecht" bezüglich seiner Rechtszugehörigkeit problematisch sein kann, bedarf es einer Darstellung der Typik der zwischengliedstaatlichen Rechtsbeziehungen. Wenn und soweit ein Teil der die Zwischenländerbeziehungen regelnden Normen eindeutig nach der Rechtsgenese dem nationalen Recht zugewiesen werden kann bzw. von ihnen nicht zwischenglied"staatliche" Beziehungen geregelt werden, können diese Normen aus dem Begriff des Zwischenländerrechts und damit aus der weiteren Untersuchung ausgeklammert werden.

---

1) Armbruster, Gutachten S.6 unterscheidet das durch Ländervereinbarung geschaffene Recht ("Zwischenländerrecht im engeren Sinne") vom "Zwischenländerrecht im weiteren Sinne" als dem auf die vertraglichen wie außervertraglichen Beziehungen der Länder untereinander anwendbaren Recht, wobei jedoch offensichtlich die zwischenländerrechtlichen Bundes(verfassungs)normen nicht einbezogen werden. In ähnlichem Sinne wohl auch Bachof, S.28 ff. Als synonym, aber sprachlich weniger schön, kann hierfür auch die Bezeichnung "zwischengliedstaatliches Recht" gebraucht werden.

2) Unter Rechtszweig versteht Triepel, VR u.LR S.8 eine Gruppe von Rechtssätzen, die nach dem gemeinsamen Adressatenkreis oder nach den gemeinsam geregelten Lebensverhältnissen ausgewählt ist, z.B. öff.Recht, Privatrecht, Kirchenrecht.

Nach einer Darstellung des Meinungsstandes und eines rechtsvergleichenden Überblicks ist sodann der methodische Weg zu einer Problemlösung zu suchen. In dem Meinungsstreit um die Rechtszugehörigkeit des Zwischenländerrechts sind tiefe methodische Gegensätze sichtbar geworden[1], insbesondere darüber, ob es sich um eine rechtstheoretische Frage handelt, die mittels logischer Deduktion aus dem Bundesstaats- bzw. Staatsbegriff gelöst werden kann, oder ob es sich um eine dogmatische Frage handelt, die je nach der inhaltlichen Ausgestaltung der betreffenden bundesstaatlichen Ordnung eine unterschiedliche Lösung gefunden haben kann.
Soweit der rechtstheoretische Lösungsversuch sich als nicht gangbar erweisen wird, sind die Denkmöglichkeiten einer Zugehörigkeit des Zwischenländerrechts zum nationalen Recht, zum Völkerrecht oder zu einer Rechtsordnung eigener Art aufzuzeigen, wobei insbesondere Gewicht auf die Frage zu legen ist, welche praktischen Konsequenzen sich aus der Zuordnung zu der einen oder anderen Rechtsordnung hinsichtlich des Inhalts dieser Rechtsnormen und ihres Verhältnisses zum Bundesrecht einerseits und zum Landesrecht andererseits ergeben.
Im Anschluß an den theoretischen Teil der Untersuchung ist schließlich zu prüfen, welcher Rechtsordnung das Recht zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland angehört, welche inhaltliche Ausgestaltung es erfahren hat und in welchem Verhältnis es zum Bundesrecht einerseits und dem Länderrecht andererseits steht.

Dabei ist schon jetzt auf eine Zweispurigkeit der Untersuchung hinzuweisen, die auf der Verschiedenartigkeit der Rechtserzeugungstatbestände des Zwischenländerrechts beruht: Während für das durch Zwischenländerverträge geschaffene Recht (vertragliches oder besonderes Zwischenländerrecht) das Problem hauptsächlich darin besteht, die sich aus seiner Rechtszugehörigkeit ergebenden Folgerungen in bezug auf sein Verhältnis zum Bundes- und Län-

---

1) Vgl. Mallmann, WBdVR Bd.III,S.649.

derrecht zu ziehen, handelt es sich bei dem allgemeinen auf die vertraglichen wie außervertraglichen Rechtsbeziehungen anwendbaren materiellen Recht (allgemeines Zwischenländerrecht)[1] im wesentlichen um ein Problem der Rechtsfindung: Soweit das Bundesrecht diesen Bereich nicht geregelt hat und auch spezielles Gewohnheitsrecht nicht vorhanden ist, eine rechtliche Regelung aller dieser Beziehungen sich aber als notwendig erweist, beinhaltet die Frage nach der Rechtszugehörigkeit zugleich die Frage nach dem Inhalt dieses Rechts, d.h. also, ob diese Rechtsnormen dem Völkerrecht primär oder wenigstens subsidiär, rein oder modifiziert zu entnehmen sind oder ob sie nur dem staatlichen Recht entnommen werden dürfen, etwa in der Weise, daß zwischengliedstaatliche Normen aus bundesstaatlichen Prinzipien entwickelt oder in Analogie zu staatlichen oder auch völkerrechtlichen Normen gefunden werden müssen oder sich gar für diesen Bereich eine Rezeption von Völkerrecht in das bundesstaatliche Recht nachweisen läßt.

B. Typik der Rechtsbeziehungen zwischen Gliedstaaten eines Bundesstaates

In einem Bundesstaat können die Beziehungen zwischen den Gliedern des Bundes, was die Rechtsquelle betrifft, in mehrfacher Weise geregelt werden:

I. Bundesrechtlich geregelte Beziehungen

Der Bund selbst kann mittels zwingender Normen, die in der Verfassung oder in den Gesetzen enthalten sind, zwischen den Gliedern Beziehungen regeln[2].

---

1) Die Unterscheidung in vertragliches (bzw. besonderes) und allgemeines Zwischenländerrecht ist derjenigen von Armbruster, Gutachten S.6 in "Zwischenländerrecht im engeren und weiteren Sinne" vorzuziehen, da das Zwischenländerrecht im engeren Sinne nach der sprachlichen Logik im Zwischenländerrecht im weiteren Sinne enthalten sein müßte.

2) Vgl. auch Bolle, S.1.

1. Bundesgesetzlich geregelte Beziehungen

Soweit vom Bundesgesetzgeber erlassene Normen Zwischenländerbeziehungen regeln, etwa ein Verfolgungsrecht der Polizeibeamten über die Landesgrenzen hinaus statuieren[1] oder die Anerkennung von Prüfungen, die in einem bestimmten Land abgelegt worden sind, auch außerhalb dessen anordnen[2], handelt es sich nicht um "zwischengliedstaatliches Recht". Denn soweit eine Kompetenz des Bundes reicht, sind die Glieder, die sich mit dem Bund in die Staatlichkeit teilen, keine Staaten und werden folglich auch keine zwischenstaatlichen Beziehungen geregelt. Hier werden vielmehr nur einfache "interterritoriale" Beziehungen zwischen den Gliedern als Gebietskörperschaften des Bundes normiert. Diese Normen gehören eindeutig dem staatlichen, nationalen Recht an.

2. Bundesverfassungsrechtlich geregelte Beziehungen

Bundesverfassungen enthalten in mehr oder weniger großem Umfang Normen, die unmittelbar Rechtsbeziehungen zwischen den Gliedern des Bundes regeln[3]. Als derartige Normen des Grundgesetzes können genannt werden die Regelung über die Neugliederung des Bundesgebietes und die sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder, Art. 29, das Gebot an die Länder, auch die Landesfremden hinsichtlich der staatsbürgerlichen Rechte gleich zu behandeln, Art.33 Abs.1, die Verpflichtung der Länderbehörden zu gegenseitiger Rechts- und Amtshilfe, Art.35, die Ermächtigung der Länder, zur Abwehr von Gefahren für den Bestand des Bundes oder ihres Landes die Polizeikräfte anderer Länder anzufordern, Art.91, die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Regelung von Länderstreitigkeiten, Art. 93 Abs.1 Ziffer 4, die Sicherstellung

---

1) § 167 Abs.1 GVG
2) § 6 DRiG, weitere in diesen Zusammenhang gehörende Vorschriften sind etwa § 5 BRAO,§ 122 Abs.2 BRRG, § 15 Abs.3 BJagdG, §§ 160, 168 GVG; desgl.auch die Vorschriften über Rechts- und Amtshilfe, soweit sie auch die Hilfe zwischen Behörden verschiedener Länder betreffen, zb. § 14 VwGO, § 5 SozGG, Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen.
3) Vgl. Haenel, DStR Bd.I, S.562ff., der diesen Komplex mit dem Begriff "Staatenpflege" umschreibt.

eines finanziellen Ausgleichs zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern, Art. 107 Abs.2 GG. Hierher gehört auch der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz über die Pflicht zu bundestreuem Verhalten, der auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt und der spezielle Normen wie das Kriegsführungsverbot, Verbot der Selbsthilfe usw. umfaßt.

An ausländischen Bundesverfassungsnormen interessieren hier insbesondere diejenigen Normen, die Umfang und Grenzen des zwischengliedstaatlichen Vertragsrechts regeln[1].

Daneben sind die - hauptsächlich in anglo-amerikanischen - Bundesverfassungen vorzufindenden "full-faith-and-credit-clauses" zu nennen, die anordnen, daß öffentliche Urkunden, Niederschriften und gerichtliche Entscheidungen eines jeden einzelnen Staates in jedem Schwesterstaat anerkannt werden müssen[2], ferner Bundesverfassungsnormen, die zwischengliedstaatliche Verkehrs- und Handelsbeziehungen regeln[3], zB. zwischengliedstaatliche Verkehrsbeschränkungen durch besondere Besteuerung verbieten, die die Auslieferung von Flüchtigen von Land zu Land regeln[4], oder die die Doppelbesteuerung eines Bürgers durch zwei Gliedstaaten verbieten[5] und die die Gliedstaaten verpflichten, die Bürger anderer Gliedstaaten den eigenen Bürgern gleichzubehandeln[6].

---

1) Art.7 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29.Mai 1874; Art.I section 10 clause 3 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika v.17.Sept.1787; Art.107 des Oesterreichischen Bundesverfassungsgesetzes vom 1.Oktober 1920; Art.100, 101, 102 der Argentinischen Bundesverfassung vom 16.März 1949; Art.116, 117 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Mexiko v. 31.1.1917, erweitert 1934.

2) Art.IV sec.1 der Verfass. d.USA, vgl.Schwartz,S.83; Art.61 der Schweizerischen Verfassung.

3) Art.33 Abs.2 der RV v.1871; Art.4 Abs.2 des Oesterr. BVerfassGes.; Art.I sec.8 cl.3 und Art.I sec.9 cl.5,6 der Verfassung der USA.

4) Art.IV sec.2 cl.2,3 der Verfass.d.USA; Art.67 der Schweizer Verfass.

5) Art.46 Abs.2 der Schweizer Verfass., vgl.dazu Burckhardt, Anm.II B 2 zu Art.46, S.411 ff; Fleiner, S.80 ff 81.

6) Art.3 RV v.1871; Art.33 Abs.1,2 GG; Art.IV sec.2 cl.1 der Verfass.d.USA; Art.60 der Schweizer Verfass.

Zwischengliedstaatliche Beziehungen im weiteren Sinne regeln auch diejenigen Bundesverfassungsnormen, die ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet für den gesamten Bundesbereich anordnen[1] und Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebietes gewähren[2].
Da bei diesen Normen von "zwischengliedstaatlichem Recht" nur dann gesprochen werden kann, wenn und soweit Rechtsbeziehungen zwischen den Gliedern als "Staaten" geregelt werden, dh., die Regelung einen Bereich betrifft, in dem die Glieder eigene Kompetenzen haben, können in Anlehnung an M. Huber[3] zunächst zwei Gruppen von Bundesverfassungsnormen unterschieden werden:

a) Durch die Bundesverfassung geregelte Rechtsbeziehungen, bei denen der Charakter der Glieder als Staaten gänzlich aufgehoben ist, weil in diesem Bereich von verfassungswegen eine einheitliche nationale Regelung getroffen worden ist. Hierunter fallen alle Bundesverfassungsnormen, die im Interesse der Gleichstellung aller Bundesbürger ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet für den gesamten Bundesbereich anordnen, Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebiets gewähren, Verkehrsbeschränkungen, Zwischenzollinien usw. zwischen den Gliedstaaten verbieten[4].

b) Bundesverfassungsnormen, die Beziehungen zwischen Gliedern als Staaten regeln. Diese Normen können in materielles zwischengliedstaatliches Bundesverfassungsrecht einerseits
und formelles zwischengliedstaatliches Bundesverfassungsrecht andererseits
unterschieden werden[5].

---

1) Art.33 Abs.1 der RV v.1871; Art.4 des Oesterr.BVerfG.
2) Art.11 GG.
3) AJIL Bd.3 S.64/65.
4) Da sie eine Gleichstellung aller Bundesbürger bezwekken, sind sie nicht nur auf Beseitigung zwischenländerrechtlicher, sondern zugleich auch interkommunaler Grenzen und Beschränkungen bezogen, vgl.M.Huber,a.a.O.,S.91.
5) In Anlehnung an die Bezeichnung bei M.Huber,a.a.O.: "material intercantonal Federal law", "formal intercantonal Federal law".

Zum formellen Bundesverfassungsrecht in diesem Sinne gehören diejenigen Normen, die die Handlungsbefugnisse der Gliedstaaten in ihren gegenseitigen Beziehungen bestimmen, dh. Normen, in denen den Gliedstaaten ein Verkehrs- und Vertragschließungsrecht verliehen oder jedenfalls ein solches als bestehend bestätigt wird und in denen Umfang und Grenzen der Kompetenzen, bezüglich deren das Verkehrs- und Vertragschließungsrecht ausgeübt werden kann, festgestellt werden.
Ferner gehören dazu die Normen, in denen Bundesorganen die Kompetenz zur Entscheidung zwischen gliedstaatlicher Streitigkeiten eingeräumt wird und die Normen, die den Ländern Unabhängigkeit und Gebietsbestand garantieren.
Unter materiellem zwischengliedstaatlichem Bundesverfassungsrecht ist das Recht zu verstehen, das für die gegenseitigen Beziehungen der Glieder in ihrer Eigenschaft als Staaten materiellrechtliche Regelungen enthält. Derartige materielle Bundesverfassungsnormen sind naturgemäß in den Bundesverfassungen häufiger, in denen den Gliedstaaten ein größerer Kompetenzbereich verblieben ist. Zu diesen Verfassungsnormen gehören insbesondere die "full-faith-and-credit-clauses", die Verfassungsnormen über die Auslieferung von Flüchtigen, über die Vollstreckbarkeit von Urteilen im ganzen Bundesgebiet, das Verbot der Doppelbesteuerung, die Gewährung von Rechts- und Amtshilfe zwischen Länderbehörden, die Anforderung der Polizeikräfte eines anderen Landes für den Notfall sowie über das Gebot, Bürger anderer Gliedstaaten nicht schlechter als die eigenen Bürger zu stellen.
Dieses (formelle wie materielle) zwischengliedstaatliche Bundesverfassungsrecht soll sich dadurch von den übrigen Bundesverfassungsnormen abheben, daß es Rechte und Pflichten zwischen Gliedstaaten begründet, die ohne jede Abänderung auch den Inhalt zwischenstaatlicher Verträge bilden könnten[1]. Aber nicht nur um Sätze völkerrechtsähnlichen Charakters soll es sich hier handeln bzw. um Sätze völkerrechtlicher Herkunft, die tatsächlich

---

1) Triepel, VR u. LR, S.204/205.

bei der Bundesgründung rezipiert worden seien[1], sondern es soll sich sogar - wie eine andere Auffassung lehrt - noch um reines Völkerrecht handeln[2].

Ob die letztgenannte Auffassung richtig ist, ist äußerst zweifelhaft. Sie steht jedenfalls mit der herrschenden Bundesstaatstheorie in Widerspruch, nach der alles Bundes- und Bundesverfassungsrecht staatlichen, nationalrechtlichen Ursprungs ist.

Dies zunächst einmal als richtig unterstellt, empfiehlt es sich nicht, das die zwischengliedstaatlichen Beziehungen regelnde Bundesverfassungsrecht in den Begriff des "zwischengliedstaatlichen Rechts" miteinzubeziehen, wie dies etwa ein Teil der schweizer Autoren bei dem Begriff des interkantonalen Rechts tut.

Die Auswahl der Normen des zwischengliedstaatlichen Rechts kann grundsätzlich nach zwei Kriterien erfolgen[3]: Entweder wählt man die Normen des Zwischenländerrechts nach ihrem Inhalt bzw. nach dem gemeinsamen Adressatenkreis aus, so erhält man einen nach inhaltlichen Merkmalen bestimmten Rechtszweig, dessen Normen durchaus verschiedenen Rechtsordnungen oder Rechtssystemen angehören können. Oder aber man qualifiziert Normen nach der Rechtsquelle, aus der sie ihre Verbindlichkeit ableiten, um ihre Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rechtsordnung festzustellen.

Da das Hauptgewicht der vorliegenden Untersuchung auf der Frage der Zugehörigkeit des zwischengliedstaatlichen Rechts zum Völkerrecht oder nationalen Recht liegt, die Rechtszugehörigkeit des zwischengliedstaatliche Verhältnisse regelnden Bundesverfassungsrechts aber von diesem Problem nicht berührt wird, ist der Begriff des Zwischenländerrechts auf [illegible]s nicht verfassungsrechtlich geregelte Zwischenländerrecht zu beschränken.

Das zwischengliedstaatliche Bundesverfassungsrecht scheidet damit jedoch nicht aus der vorliegenden Betrachtung aus, sondern es bleibt von Bedeutung, soweit es Umfang bzw. Grenzen zwischengliedstaatlicher Befugnisse regelt, oder gar selbst Rechtserzeugungstatbestände für die Bildung von Zwischenländerrecht enthält.

---

1) Triepel, a.a.O.
2) Nawiasky, Bundesstaat, S.119ff, 121; Ross, S.100f.
3) Zum folgenden vgl. Triepel, VR u. LR, S.7ff.

II. Zwischengliedstaatliche Beziehungen im eigentlichen Sinne

1. Durch Zusammenarbeit geregelte Beziehungen, insbes. vertragliches Zwischenländerrecht

Gliedstaaten können ihre gegenseitigen Beziehungen im Wege der Zusammenarbeit regeln, soweit die Bundesverfassung dies zuläßt. Die theoretisch möglichen Formen zwischengliedstaatlicher Kooperation sind wie im Völkerrecht mannigfaltig und können wie dort von Fall zu Fall aus dem jeweiligen Zweck der zu bewältigenden Aufgabe entwickelt werden[1]. Grundform zwischengliedstaatlicher Zusammenarbeit ist auch im Zwischenländerbereich der Vertrag. Die Einteilung der zwischengliedstaatlichen Verträge kann nach den verschiedensten Kriterien erfolgen:

a) Vertragstypen

Im deutschen Rechtskreis werden zunächst dem Gegenstande nach Staatsverträge und Verwaltungsabkommen unterschieden, wobei allerdings bestritten ist, ob die Unterscheidung nach den in Art.59 Abs.2 GG normierten Kriterien zu erfolgen hat oder ob die Einteilung im Bundesstaat nach anderen Gesichtspunkten erfolgen muß[2].
Daneben werden als dritte Gruppe die Beschlüsse der Ressortministerkonferenzen genannt[3].
Von den rechtlich bindenden Verträgen werden die nicht bindenden politischen Versprechen, die Empfehlungen und Richtlinien[4] und solche Abmachungen unterschieden, die nur als Rahmenplan, Grundsätze oder Rahmenordnung deklariert sind[5]. Diese nicht bindenden Abmachungen sind nicht im eigentliche Sinne zwischengliedstaatliches Recht.

---

1) Vgl.Bachof, Gutachten, S.73.
2) Vgl.H.Schneider,VVDS+RL 19,S.8 ff und die Diskussionsbeiträge in VVDStRL 19,S.134 ff, s.a. die Übersicht über den Stand der Meinungen bei Geller-Kleinrahm-Fleck,Anm.9 b zu Art.66 der Verf.NRW,ferner H.-E. Giese, S. 64 ff.
3) Vgl. H.Schneider, VVDStRL 19, S. 8, 10 f.
4) Vgl. H.-E. Giese, S. 66 ff, 71 f.
5) Vgl. H. Schneider, VVDStRL 19, S. 12.

Nach Art und Inhalt der Regelung werden weiter unterschieden sog. rechtsgeschäftliche und rechtssetzende bzw. normative Verträge[1], Verträge über äußere Angelegenheiten (zb.Grenzregulierungen) und des innergliedstaatlichen Betriebs[2] (zb.gleicher Schuljahresbeginn), ferner nach der Zahl der Beteiligten zwei- oder mehrseitige Verträge und Verträge der Ländergesamtheit[3].

b) Typen institutioneller Zusammenarbeit

Hier lassen sich nach dem Intensitätsgrad der Zusammenarbeit unterscheiden:[4]

1) Organe und Institutionen, die nur der vorbereitenden Koordinierung, Konsultation und gegenseitigen Unterrichtung dienen (Ständige Konferenzen, Arbeitsgemeinschaften, Räte)[5].

2) Die "interne Verwaltungsbeteiligung" eines Landes an der Einrichtung eines anderen Landes, bei der die betr. Einrichtung allein auf dem Recht des Trägerlandes beruht und das sich beteiligende Land nur durch das Recht des Trägerlandes in die Leitung und Kontrolle der Einrichtung eingeschaltet ist[6].

3) Die Schaffung gemeinsamer Behörden, Gerichte und sonstiger Verwaltungseinrichtungen der Länder, die nur insoweit eine äußerliche Einheit bilden, als sie sich eines faktisch einheitlichen Bestandes von persönlichen und sächlichen Mitteln bedienen, nach außen aber als rechtliche Vielheit von Behörden der jeweils beteiligten Länder in Erscheinung treten (Mehrländereinrichtung)[7].

---

1) Schaumann, VVDStRL 19, 98f; Bachof,Gutachten,S.30 ff.
2) vgl. Krüger, VVDStRL 19,157 (Diskussion).
3) Eine Sonderstellung der Verträge der Ländergesamtheit betont insb. Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, S. 55, 58.
4) vgl. auch die Versuche einer Typisierung gemeinsamer Ausübung von Länderstaatsgewalt bei Bachof,Gutachten, S.73 ff; Kölble,Gemeinschaftsaufgaben, S.52 ff; ders. NJW 1962,1081 f; Krapp, S. 47 ff, 52 ff. Die folgende Darstellung ist i.wesentl.derjenigen Bachofs angelehnt. S.auch die Darstellung bei Jagenlauf,S.4 ff.
5) vgl. die Beispiele bei Bachof, Gutachten, S. 74/75.
6) vgl. hierzu Bachof,Gutachten, S. 35 und 57 m.Beisp.; Kölble, NJW 1962,1081.
7) vgl. etwa Kölble, NJW 1962,1081 f; Fröhler, Gutachten, S. 23.

4) Eine Form gesteigerter Selbstkoordination bilden die gemeinsamen Behörden, Gerichte und sonstigen Einrichtungen mit gemeinsamem Innenrecht (interne Selbstkoordination). Bei diesen können trotz äußeren Handelns als eine Vielheit von Behörden der jeweils beteiligten Länder die internen Rechtsv. der Behörde von einheitlichem gemeinschaftlichen Innenrecht geregelt werden[1].

5) Echte gemeinschaftliche Behörden und Einrichtungen, mit gemeinschaftlichem Außenrecht, die gegenüber den behörden- bzw. einrichtungsunterworfenen Landesbewohnern - gleichsam uno actu - gemeinschaftliche Staatsgewalt ausüben (externe Selbstkoordination)[2].

c) Wechselbezügliche Gesetzgebung

Eine weitere Form zwischengliedstaatlicher Rechtsbeziehungen besteht darin, daß Landesgesetze eine Klausel über die "Verbürgung der Gegenseitigkeit" in bezug auf die Gesetzgebung anderer Länder enthalten[3].
Als Beispiel ist hier etwa § 1 des hessischen Gesetzes über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit vom 28. Juni 1961[4] zu nennen, nach dem Unterrichtsgeldfreiheit nur den deutschen Schülern und Studierenden gewährt wird, die ihren Wohnsitz in Hessen oder einem anderen Land haben, mit dem Gegenseitigkeit verbürgt ist[5].

Derartige Klauseln sind auch der amerikanischen Praxis bekannt[6]. Hier werden zwei Arten von gegenseitiger Gesetzgebung unterschieden: Von der sog. wechselseitigen Gesetzgebung ("reciprocal legislation") wird die "re-

---

1) Vgl. Bachof, Gutachten, S. 76 f m.Nachw.
2) Bachof, Gutachten, S. 27 ff, 75 ff.
3) Vgl. dazu Krüger, Festg. f.Kaufmann, S. 247/248; Triepel, VR u. LR,S.421 nennt derartige Klauseln Gegenseitigkeits- oder Retorsionsklauseln.
4) GVBl. 1961, S.100 ff.
5) Weitere Beispiele sind § 117 der Hessischen Rechtsanwaltsordnung v. 18.10.1948, GVBl.1948, S.126 ff, § 14 des hess.Gewerbesteuerausgleichsgesetzes.
6) Vgl. Anderson S.92; Frankfurter und Landis, Yale Law Journal, Bd.34, S. 688.

taliatory legislation" eine Art "Vergeltungsgesetzgebung" unterschieden[1]. Darunter ist im Gegensatz zu der "reciprocal" legislation, die den Bewohnern eines anderen Landes unter den Bedingung der Verbürgung der Gegenseitigkeit Vorteile in Aussicht stellt, eine Gesetzgebung zu verstehen, die den nachteiligen Akt eines anderen Landes gegenüber Bürgern des eigenen Landes mit einem ebensolchen beantwortet[2].
Die Problematik dieser wechselbezüglichen Gesetzgebung ist offensichtlich: Wie unterscheidet sie sich von den zwischengliedstaatlichen Verträgen; handelt es sich um vertragsähnliche Beziehungen? Ist sie verfassungsrechtlich zulässig? Delegiert der einzelstaatliche Gesetzgeber einen Teil seiner Gesetzgebungsgewalt auf den eines anderen Gliedstaats, wenn er seine Gesetze von einem Gesetzgebungsakt eines anderen Gliedstaats abhängig macht?[3]

2. Weder vertraglich noch unmittelbar bundesrechtlich geregelte Beziehungen:
   Das auf die zwischengliedstaatlichen Beziehungen anzuwendende materielle Recht - allgemeines Zwischenländerrecht

Das in der Bundesverfassung und den Zwischenländerverträgen enthaltene Recht schöpft nicht den ganzen Bereich der zwischen Ländern möglichen und erforderlichen Normen aus.
Der Abschluß von Verträgen setzt materielle Normen über die Form des Abschlusses, über die Legitimation der kontrahierenden Organe, den Beginn der Wirksamkeit, die Auslegung der Verträge und schließlich auch Normen voraus, die im Falle der Beendigung oder des Versagens vertraglicher Abmachungen gelten[4].

---

1) Anderson, S.91/92; Frankfurter und Landis fassen beide Arten unter den Begriff "reciprocal legislation", ebenso Thursby, S. 10 f.
2) Beispiele bei Anderson, a.a.O.
3) Diese Fragen hat Anderson, S.92 für die entsprechende amerikanische Gesetzgebungspraxis gestellt.
4) Vgl. Triepel, VR u. LR, S.199.

Auch das außervertragliche Zusammenleben der Glieder, zb. ihr nachbarrechtliches Verhältnis, setzt einen Bestand von Normen voraus, der diese Beziehungen regelt. Derartige Normen haben augenscheinlich in den vorhandenen bundesstaatlichen Verfassungen nur in geringem Umfang einen Niederschlag gefunden.
Als weitere Rechtsquellen für das die vertraglichen wie außervertraglichen Beziehungen regelnde Recht kommen theoretisch in Betracht:

a) zwischengliedstaatliches Gewohnheitsrecht, sei es, daß es sich zwischen allen Bundesländern entwickelt hat (allgemeines Gewohnheitsrecht), sei es, daß es nur zwischen einem Teil oder zwei Ländern gilt (partikuläres Gewohnheitsrecht).
Solches Recht kann insbesondere durch die mit der zwischengliedstaatlichen Streitentscheidung befaßten Bundesorgane im Wege der Fortentwicklung bzw. Konkretisierung bundesrechtlicher Grundsätze oder durch analoge Anwendung sonstiger anwendungsfähiger Rechtsnormen entwickelt werden.

b) "gemeines Recht" in der Bedeutung eines in allen Gliedstaaten, ggf. auch im Bund, übereinstimmend befolgten Verfassungs- oder sonstigen Staatsrechtsgrundsatzes, der in einer gemeinsamen Rechtsidee wurzelt.

c) allgemeine Rechtsgrundsätze oder Prinzipien, die auf allgemeinen Rechtsanschauungen innerhalb des nationalen Bereiches beruhen (wie der Grundsatz des guten Glaubens, das Rechtsmißbrauchsverbot, die clausula rebus sic stantibus etc.).

d) zwischengliedstaatliches "Völkerrecht", dh. Normen des allgemeinen Völkerrechts, sei es, daß sie im Zwischenländerverhältnis unmittelbar oder kraft Rezeption durch die bundesstaatliche Rechtsordnung gelten.

C. Abgrenzung des Themas

Nach der vorangestellten Typik der Rechtsbeziehungen zwischen Gliedstaaten eines Bundesstaates läßt sich der Rahmen der Untersuchung in folgender Weise beschränken:

1. Ausscheiden aller privatrechtlichen Zwischenländerbeziehungen:

Rein privatrechtliche Beziehungen der Glieder untereinander scheiden aus der Untersuchung aus, da insoweit die Glieder in ihrer Funktion als Privatrechtssubjekte auftreten und ihre Beziehungen weder dem öffentlichen Recht noch auch dem Völkerrecht angehören können[1].
Soweit es sich allerdings bei den Zwischenländerbeziehungen um Wahrnehmung hoheitlicher Funktionen nur unter Zuhilfenahme privatrechtlicher Formen handelt, sind sie grundsätzlich nicht anders als die hoheitlichen Zwischenländerbeziehungen zu behandeln[2].

2. Ausscheiden der Zwischenländerbeziehungen, in denen sich die Länder nur als einfache Gebietskörperschaften des Bundes gegenübertreten:

Die von den Gliedstaaten eines Bundesstaates wahrzunehmenden Aufgaben sind in rechtlich verschiedener Weise zu beurteilen:
Um Wahrnehmung "staatlicher"Aufgaben handelt es sich nur soweit, als die Glieder originäre Herrschaftsgewalt ausüben, d.h. soweit die Verbindlichkeit des von ihnen gesetzten Rechts nicht auf einer anderen Rechtsordnung beruht bzw. von dieser abgeleitet ist. Die Gliedstaaten erscheinen daher nur in dem Bereich als Staaten, in dem ihnen vom Grundgesetz eigene Kompetenzen belassen worden sind. Das gilt zunächst für den Bereich der landeseigenen Gesetzgebung, des Landesvollzugs von Landesgesetzen und

---

1) s.a. Dahm, VR Bd.I, S.1.
2) Vgl. grundsätzlich hierzu das Fernsehurteil, BVerfGE 12, 205 ff, 206 Leitsatz 7a.

der nichtgesetzesausführenden Landesverwaltung (Art. 30 GG).
Das gilt auch dann, wenn die Länder im Bereich ausschließlicher Gesetzgebung des Bundes zum Erlaß von Gesetzen ermächtigt sind (Art. 71 GG), wenn also der Bundesgesetzgeber sich seines Rechts zur Ausübung eigener materieller Rechtssetzungsbefugnis begeben hat. Seine Verbindlichkeit leitet so gesetztes Landesrecht nicht aus der bundesgesetzlichen Ermächtigungsnorm her, sondern insoweit ist auf der Grundlage der bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung des Art. 71 GG für die Länder materielle Rechtssetzungsbefugnis frei geworden.

Etwas anderes gilt, wenn die Länder durch Bundesgesetz zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt sind (Art. 80 GG). Hier liegt der Geltungsgrund für die landesrechtliche Rechtsverordnung im ermächtigenden Bundesgesetz[1]. Der Bund hat insoweit die ihm nach dem Grundgesetz zustehende materielle Sachregelungsbefugnis in Anspruch genommen und hiervon einen Teil in Form einer Ermächtigung an die Länder delegiert. Das ist echte Delegation gesetzgebender Gewalt.

Dementsprechend können sich auch Rechtsbeziehungen zwischen den Gliedstaaten in ihren verschiedenen Funktionen ergeben[2].
Nur soweit die Länder originäre Staatsgewalt ausüben, kann eine unmittelbare Anwendung von Völkerrecht in ihren gegenseitigen Beziehungen überhaupt in Frage kommen. Soweit die Länder vom Bund abgeleitete Funktionen wahrnehmen und als mehr oder weniger selbständige Gebietskörperschaften des Bundes in gegenseitige Beziehungen treten, ist die Rechtslage die gleiche wie bei sonstigen Gebietskörperschaften eines Staates.Die Rechtsgrundlage für das zwischen ihnen gesetzte Recht muß in den Vorschriften liegen, aufgrund deren ihre Rechtssetzungs-

---

1) Vgl. aber BVerfGE 18, S. 407 ff, wo die auf Bundesgesetz beruhenden Landesrechtsverordnungen offenbar dem originären Landesrecht zugeordnet werden.
2) Vgl. hierzu auch Nawiasky,Bundesstaat, S. 199 ff.

tätigkeit ausgeübt wird. Eine unmittelbare Geltung von Völkerrecht scheidet bezüglich dieser interregionalen Beziehungen aus. Sie können daher bei der folgenden Untersuchung außer Betracht bleiben, da sie von der eigentlichen bundesstaatlichen Problematik nicht erfaßt werden.

H a u p t t e i l

1. Teil : Die Zugehörigkeit des zwischengliedstaatlichen Rechts zum Völkerrecht oder staatlichen Recht

A. Völkerrecht und Bundesstaat

Seit der sogenannten klassischen Epoche des Völkerrechts ist der Staat die unteilbare Rechtsperson, auf die die Rechte und Pflichten der Völkerrechtsordnung unmittelbar bezogen werden. Die innere Struktur des komplexen Staatsgefüges wird vom Völkerrecht grundsätzlich nicht berührt, ebenso wie auch die innere Rechtsordnung des Staates keine Wirkung in der völkerrechtlichen Sphäre erzeugt.

Bei der strukturellen Eigenart des Bundesstaates als eines in Teilstaaten oder Teilverbände gegliederten Staates ergibt sich die Frage, ob er allein unmittelbarer Anknüpfungspunkt völkerrechtlicher Rechte und Pflichten ist mit der Konsequenz, daß die zwischengliedstaatlichen Beziehungen ausschließlich zu den "inneren Angelegenheiten" des Bundesstaats gehören, oder ob auch die Gliedverbände - hier in ihren Beziehungen zueinander - an der Völkerrechtsordnung teilhaben können[1]. Es ist naheliegend, daß in einem Staatsverband, der selbst wieder aus "Staaten" genannten Gemeinwesen zusammengesetzt ist, völkerrechtliche Elemente vorhanden sein werden. Die völkerrechtliche Natur dieses zwischengliedstaatlichen

---

1) Vgl. die gleiche Fragestellung bei Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, S.129 ff, 130, in bezug auf die Völkerrechtssubjektivität von Gliedstaaten i.V.zu fremden Staaten.

Rechts ist daher seit je in der Bundesstaatstheorie erörtert worden.

Bevor auf die Voraussetzungen einer Völkerrechtfähigkeit der Gliedstaaten in ihren gegenseitigen Beziehungen eingegangen werden soll, ist zunächst klarzustellen, daß eine Völkerrechtsfähigkeit der Gliedstaaten überhaupt nur soweit in Betracht kommen kann, als ihnen sachliche Kompetenzen in bezug auf die Wahrnehmung "äußerer", d.h. hier zwischengliedstaatlicher Angelegenheiten verblieben sind. Es gehört nicht zum Wesen des Bundesstaates, daß die Glieder überhaupt im zwischengliedstaatlichen Bereich eigene Zuständigkeiten wahrnehmen können. Umfang und Maß der zwischengliedstaatlichen Befugnisse richten sich nach der jeweiligen Bundesverfassung.

Diese kann theoretisch den Umfang eines zwischengliedstaatlichen Vertragschließungsrechts weitgehendst beschränken oder gänzlich aufheben[1], so daß eine aktive Teilnahme an der Völkerrechtsordnung überhaupt nicht in Frage kommt. Die Bundesverfassung könnte auch das materielle Zwischenländerrecht selbst setzen oder jedenfalls die anzuwendenden Rechtsnormen bestimmen, so daß auch insoweit für eine unmittelbare Geltung des allgemeinen Völkerrechts kein Raum bliebe.

Das trifft jedoch für die Bundesrepublik nicht zu. Es ist anerkannt, daß die Länder über Gegenstände, die in ihren Aufgabenkreis fallen, Verträge schließen können, obwohl das Grundgesetz - anders als die Verfassungen der Schweiz, der Vereinigten Staaten und Österreichs - keine ausdrückliche Bestimmung über den Umfang des Vertragsschließungsrechts enthält[2].

---

1) Vgl. Art.117 Abs.1 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Mexiko von 1917 (erweitert 1934): "Under no circumstances may a state enter into alliances treaties, or coalitions with another state or with foreign powers". Art.116 räumt den Gliedstaaten nur die Kompetenz ein "to fix their respective boundaries by friendly aggreements among themselves..."

2) Vgl. H.Schneider VVDStRL 19, S.2 ff; H.-E.Giese,S.76. Weder in der RV von 1871 noch in der Weimarer RV war das Vertragsschließungsrecht der Länder erwähnt; es war aber auch damals unbestritten. Vgl. die Geschichte des Vertragsrechts bei H.-E. Giese, S.52/53; Kunz, Staatenverbindungen, S. 691.

Eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung über das auf die zwischengliedstaatlichen Beziehungen anzuwendende materielle Recht ist weder im Grundgesetz der Bundesrepublik noch in sonstigen Bundesverfassungen enthalten. Die bundesstaatlichen Verfassungen enthalten, wie bereits erörtert, nur vereinzelte Bestimmungen für diesen Bereich[1].

Wenn nun Umfang und Maß des zwischengliedstaatlichen Vertragsrechts von der Bundesverfassung bestimmt wird, so könnte der Schluß naheliegen, daß damit das Vertragsschließungsrecht bzw. die Vertragschließungsbefugnis selbst von der Bundesverfassung verliehen ist, die zwischengliedstaatlichen Verträge ihre Verbindlichkeit aus der Bundesverfassung ableiten. Der theoretischen Annahme einer Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten in ihrem Verhältnis zueinander könnte es widersprechen, daß sie einem Gesamtstaat eingeordnet sind und daß dieser möglicherweise mit dem Anspruch auftritt, gegenüber der Völkerrechtsordnung eine umfassende und geschlossene Rechtsordnung für alle die in ihren Geltungsbereich fallenden zwischengliedstaatlichen Beziehungen zu sein. Innerhalb einer solchermaßen geschlossenen Rechtsordnung müßte ein Vertrag, um rechtsverbindlich zu sein, von der Bundesverfassung als Rechtsquelle delegiert sein[2].

Die naturrechtliche Auffassung, daß Verträge unmittelbar aufgrund ihrer Vertragsnatur binden[3] bzw. die Verbindlichkeit eines Vertrages aus der Apriorität des Vertragsinstitutes abzuleiten sei[4], steht mit der grundsätzlich geschlossenen Struktur der modernen staatlichen Rechtsordnungen in Widerspruch[5]. Denn innerhalb der organi-

---

1) s.a. Brockhaus, S.1.
2) Vgl. Kelsen, Souveränität, S.171, nach dem Vertrag und Gesetz Tatbestände sind, die die Verfassung als Rechtsquelle delegieren kann. S.a. Friauf, AöR 88, S.274ff, 284.
3) Vgl. zu dem im alten deutschen Reich geltenden naturrechtlichen Dogma von der Heiligkeit der Verträge Friauf AöR 88, S.274 ff.
4) So Stern, Verw.Arch. Bd.49, S. 106 ff, 122 ff.
5) Burckhardt, Vertrag, S. 1 ff; Friauf, AöR 88, S. 278.

sierten staatlichen Rechtsgemeinschaft gibt es Räume, die eine eigene von der staatlichen abgeschiedene autonome Rechtsbildung beherbergen könnten, grundsätzlich nicht[1]. Der Vertrag stellt innerhalb der positiven Rechtsordnung eine derivative Rechtsgestaltung dar, der seinen Geltungsgrund immer aus dieser selbst ableiten muß[2]. Er schöpft seine normative Kraft nicht aus sich selbst, sondern ist rechtens nur soweit, als er durch das objektive Recht als Form der Rechtsbildung anerkannt ist.

Stellt nun die bundesstaatliche Rechtsordnung, respektive die der Bundesrepublik Deutschland, - aus welchem Grunde auch immer - eine derartig geschlossene Rechtsgemeinschaft dar, so müßte für die Befugnis der Gliedstaaten, miteinander Verträge zu schließen bzw. untereinander zu verkehren, eine Ermächtigungsnorm in der Verfassung nachgewiesen werden. Das durch die Verträge geschaffene Recht hätte, da es in diesem Fall auf bundesverfassungsrechtlicher Delegation beruht, den Charakter von nationalem Recht.

Das gleiche müßte für das sonstige auf die vertraglichen wie außervertraglichen Beziehungen anwendbare materielle Recht gelten:

Innerhalb einer geschlossenen staatlichen Rechtsordnung kann es eine von der staatlichen abgeschiedene autonome Rechtsbildung auch nicht in Form von Gewohnheitsrecht geben. Gewohnheitsrecht nimmt wegen seiner inhaltlichen Bezogenheit auf den Staat grundsätzlich an der Autorisation von Staats wegen teil[3].

Bei einem bestehenden Totalitätsanspruch der bundesstaatlichen Rechtsordnung müßten demnach die Rechtssätze, die regelmäßig zwischen Gliedstaaten angewandt werden oder jedenfalls nach allgemeiner Ansicht zwischen ihnen anwendbar sind, auch soweit es sich inhaltlich um Sätze

---

1) v.Hippel, S.103, 104; Sasse JZ 1961,S.719ff, 722.
2) v.Hippel, S.104; Imboden, S.64/65; Apelt, S.45/46; Burckhardt, Methode, S.202 und Friauf, AöR 88, S.278f m. weiteren Literaturnachw. in Fußn.116.
3) Vgl. Nawiasky, AllgRechtsL, S.57; Sasse, JZ, 1961, 719 ff, 722.

des allgemeinen Völkerrechts handelt, dem nationalen Recht zugerechnet werden. Dies wäre etwa in der Form vorstellbar, daß das nationale Recht Völkerrecht für die Regelung der Beziehungen zwischen den Gliedstaaten rezipiert hat oder eine gewohnheitsrechtliche Verweisung auf andere Rechtssysteme, etwa das Völkerrecht, zwecks Bildung analoger Vorschriften enthält oder daß Normen des gemeinen zwischengliedstaatlichen Rechts von den Gerichten unter Zuhilfenahme anderer Rechtssysteme konstruiert werden, weil insoweit eine echte Rechtslücke des bundesstaatlichen Systems bestände.

Von der Prämisse einer geschlossenen staatlichen Rechtsordnung aus müßte darum geprüft werden, ob das staatliche Recht den Beteiligten eine Ermächtigung zum Vertragsabschluß zwecks Gestaltung ihrer Rechtsverhältnisse verliehen hat[1] und ob sie Rechtsnormen anderer Rechtssysteme für anwendbar erklärt hat. Vom Boden dieser Auffassung aus liegt es nahe, diejenigen Bundesverfassungsnormen, die den Umfang des Vertragsschließungsrechts regeln, zugleich als Ermächtigungsnormen, die die Befugnis zum Vertragschluß verleihen, anzusehen.

Ebenso könnte den Verfassungsklauseln, die das Völkerrecht als Bestandteil des nationalen Rechts erklären, die Bedeutung zukommen, für das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander eine Rezeption des Völkerrechts in das staatliche Recht vorgenommen zu haben.

Der Nachweis einer - stillschweigenden - bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung der Gliedstaaten, untereinander Verträge zu schließen, oder der Nachweis einer verfassungsrechtlichen Rezeption von Völkerrecht in Bundesrecht setzt nun allerdings voraus, daß die in Frage stehende Rechtsordnung tatsächlich einen derartigen Totalitätsanspruch erhebt, daß der Zusammenhang der geschriebenen Verfassung und die ihm zugrundeliegende Gesamtkonzeption ergibt, daß die Rechtsordnung die betref-

---

1) So Friauf, AöR Bd.88, S.279, 286, 292, der hinsichtlich der Ermächtigung zum Abschluß von Länderverträgen eine echte Verfassungslücke annimmt, die aus der Natur des föderalistischen Gemeinwesens eine Ausfüllung erfahren soll.

fenden Beziehungen tatsächlich in ihren Regelungsbereich einbezogen hat. In einem Bundesstaat, in dem mehrere Einzelrechtsordnungen in eigenartiger Weise zu einer Gesamtordnung verbunden werden, könnte immerhin in Betracht kommen, daß die letztere die Regelung der gegenseitigen Beziehungen der Gliedstaaten überhaupt nicht in Anspruch nimmt, sondern diesen Bereich bewußt aus ihrer Regelungssphäre ausgeklammert und dem koordinationsrechtlichen, dh. völkerrechtlichen Rechtserzeugungsverfahren belassen hat.

Das Argument, daß der innerstaatliche Bereich souveräner Staaten völkerrechtsfrei ist, dh., daß vom Völkerrecht aus die Regelung der innerstaatlichen Angelegenheiten zur ausschließlichen Kompetenz der staatlichen Rechtsordnung gehört[1], hat zwar für den Einheitsstaat unbedingte Geltung, kann aber nicht ohne weiteres auf bundesstaatliche Organisationen übertragen werden, soweit es sich um die Regelung der Beziehungen zwischen Herrschaftsverbänden handelt, die vor der Gründung des Bundes selbst Völkerrechtssubjekte gewesen sein können.

Eine an das Wesen des Bundesgliedes als Herrschaftsverband geknüpfte Befugnis zum Abschluß von Verträgen mit anderen Herrschaftsverbänden wirft die Frage auf, ob es sich hier um eine Befugnis völkerrechtlicher Natur handelt[2].

Völkerrechtssubjekte, dh., Personen, deren Verhalten unmittelbar von der Völkerrechtsordnung geregelt wird,[3] sind in erster Linie die Staaten. Da auch den Gliedern eines Bundesstaates im Rahmen ihres selbständigen Wirkungsbereichs Staatscharakter zuerkannt wird, könnte die Schlußfolgerung gezogen werden, daß sie deshalb auch im Rahmen dieses Wirkungsbereichs im Verhältnis zu anderen Gliedstaaten Völkerrechtssubjekte sind oder zumindest potentiell Völkerrechtssubjekte sein können, sofern ihnen die Bundesverfassung nach dem oben Gesagten überhaupt Kompetenzen für eine zwischengliedstaatliche Betä-

---

1) Vgl. Verdross, VR, S.223 f; Berber, VR Bd.I, S.35, 104.
2) Vgl. die Fragestellung bei Schaumann, VVDStRL 19,120.
3) Verdross, VR, S.188.

tigung beläßt bzw. das sonstige materielle Zwischenländerrecht nicht selbst normiert hat.
Wäre dies der Fall, so würde das Vertragsschließungs- und Verkehrsrecht der Gliedstaaten auf völkerrechtlicher Ermächtigungsgrundlage beruhen, das durch die Verträge geschaffene Recht wäre seiner Natur nach Völkerrecht. Diejenigen Bundesverfassungsnormen, die den Umfang des Vertragsschließungsrechts bestimmen, könnten dann nicht zugleich als Ermächtigungsnorm, sondern höchstens als Bestätigung oder Beschränkung einer bereits bestehenden (völkerrechtlichen) Vertragsschließungsbefugnis angesehen werden[1]. Ebenso würden dann die sonstigen Beziehungen zwischen den Gliedstaaten, die einer materiellen Regelung bedürfen, aber im Bundesrecht keine Regelung gefunden haben, unmittelbar von den Regeln des allgemeinen Völkerrechts beherrscht.
Diese beiden Möglichkeiten scheinen einander auszuschließen: Entweder stellt "die bundesstaatliche Rechtsordnung' in bezug auf die zwischen den Gliedstaaten geltenden Normen gegenüber dem Völkerrecht eine geschlossene Rechtsordnung dar, mit der Konsequenz, daß alles zwischengliedstaatliche Recht nur als staatliches, in der Verfassung des Bundes wurzelndes Recht denkbar ist oder es kann neben der bundesstaatlichen Rechtsordnung noch unmittelbar Völkerrecht zwischen den Gliedstaaten gelten.

Es könnte deshalb versucht werden, die Richtigkeit der einen oder anderen Auffassung aus dem Bundesstaatsbegriff oder aus dem Wesen des Bundesstaates selbst abzuleiten. Ergibt sich bereits aus dem Bundesstaatsbegriff, daß das zwischengliedstaatliche Recht nur völkerrechtlicher Natur oder ausschließlich staatlicher Natur sein kann, so würde dies auch für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland - vorausgesetzt, daß sie ein echter Bundesstaat ist - gelten, ohne daß eine weitere Analyse der konkreten Bundesverfassung erforderlich wäre.

Die Frage, ob das zwischen den Gliedstaaten geltende Recht ausschließlich dem nationalen Recht oder aus-

---

1) So Schaumann, VVDStRL 19, 120 in bezug auf die Funktion des Art.7 der Schweizerischen Bundesverfassung.

schließlich bzw. insoweit, als das Bundesrecht keine Normierungen enthält, dem Völkerrecht angehört, hat in der Rechtslehre eine Fülle von verschiedenen Begründungen gefunden, die teils auf rechtstheoretischen, teils auf dogmatischen, teils auf historischen Argumenten beruhen. Um kritisch zu den verschiedenartigen Auffassungen Stellung nehmen zu können, bedarf es zunächst einer systematischen Darstellung dieser Lehren, die insbesondere daraufhin zu erfolgen hat, ob und welche Grundvorstellungen über das Wesen des Bundesstaates auf sie eingewirkt haben und auf welche konkreten bundesstaatlichen Ordnungen sie bezogen sind.

B. Die Rechtsauffassungen in Theorie und Praxis

I. Zusammenfassende Übersicht nach dem Ergebnis

Vom Ergebnis her lassen sich unter Einbeziehung der in den älteren deutschen Bundesstaaten, in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika vertretenen Rechtsauffassungen drei Grundansichten über die Rechtszugehörigkeit der die Gliedstaatsbeziehungen regelnden Normen unterscheiden:

1. Die Rechtsbeziehungen zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates werden, ebenso wie die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten und dem Bund, ausschließlich vom Völkerrecht geregelt, wobei das positive Bundesstaatsrecht spezielles Völkerrecht darstellt, das den Charakter staatenbündischer Rechtsnormen hat.

2. Die Rechtsbeziehungen zwischen den Gliedstaaten gehören dem Völkerrecht oder einem "modifizierten" Völkerrecht an, aber nur soweit das geschriebene oder ungeschriebene Bundesstaatsrecht diese Beziehungen nicht geregelt hat.

3. Die zwischengliedstaatlichen Beziehungen gehören ausschließlich dem nationalen Recht an; Völkerrecht kann höchstens kraft verfassungsrechtlicher Rezeption und/oder analog angewandt werden oder soll überhaupt nicht anwendbar sein.

II. Darstellung der einzelnen Lehren

1. Ausschließlich völkerrechtliche Natur des zwischen Gliedstaaten geltenden Rechts

Nach der erstgenannten extremen Auffassung, die in der Bundesstaatslehre nur noch eine untergeordnete Rolle spielt, sind alle zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates bestehenden Rechtsbeziehungen völkerrechtlicher Natur. Das einen Teil dieser Beziehungen regelnde Bundesverfassungsrecht wird als spezielles Völkerrecht angesehen, das dem Völkerrecht gegenüber die gleiche Bedeutung wie das Recht engerer zwischenstaatlicher Gemeinschaften gegenüber dem Recht allgemeiner zwischenstaatlicher Gemeinschaften hat[1]. So insbes. die Bundesstaatslehre Nawiaskys[2], nach der der Bundesstaat als ein aus Staaten zusammengesetzter Staat vorausgesetzt wird, bei dem die Gliedstaaten wie auch der Zentralstaat souverän[3] sein müssen. Da das Völkerrecht als das zwischen souveränen Staaten geltende Recht definiert wird, das als inhaltlich übereinstimmender Ausschnitt der Rechtsordnungen der an der zwischenstaatlichen Gemeinschaft beteiligten Staaten erscheint, kann der Bundesstaat nur als völkerrechtliche Staatenverbindung aufgefaßt werden[4]. Deshalb besteht nach dieser Lehre zwi-

---

1) Nawiasky, Bundesstaat, insbes. S.119ff, im Ergebnis ebenso Ross, S.97 ff.

2) Nawiasky, Bundesstaat, S. 21 ff; dieselbe Theorie hat Nawiasky wiederholt in Art. "Staatenbund und Bundesstaat", in WBdVR u. D Bd.II S.574 ff, AllgStL 3.Teil, S.144 ff, weitere Fundstellen bei Usteri,S.168. Die älteren Bundesstaatstheorien,insbes.die von Waitz und dessen Anhängern,die von einer Souveränitätsteilung zwischen Bund und Gliedern ausgehen sowie die Theorien, die in Ablehnung der Souveränitätsteilungslehre die vorhandenen Bundesstaaten als Staatenbünde begreifen, zB.Seydel,können, da sie heute im wesentl. als überholt angesehen werden, hier außer Betracht bleiben. Vgl. die Darstellung dieser Theorien bei Usteri, S.151 f, 187 f.

3) Nach Nawiasky,Bundesstaat,S.21,46/47 sind Unabhängigkeit,Unabgeleitetheit,Ursprünglichkeit,Unbeschränktheit identische Eigenschaften; nichtsouveräne Staaten sind keine Staaten.

4) Nawiasky, Bundesstaat, S. 21 ff, 106 ff.

schen Staatenbund und Bundesstaat bezüglich des gegenseitigen rechtlichen Verhältnisses der verbundenen Teilstaaten kein grundsätzlicher Unterschied. Der Bundesstaat ist nur ein um einen Zentralstaat erweiterter Staatenbund[1].

Die völkerrechtliche Natur aller - auch der bundesverfassungsrechtlich geregelten - Zwischenländerbeziehungen ist die logische Folgerung aus der Auffassung von der koordinierten - souveränen - Stellung beider Teile[2].

Diese Theorie, die die bundesstaatliche Gemeinschaft rechtlich als Vielheit (einfache Nebenordnung von Zentralstaat und Gliedstaat) begreift, hat Nawiasky später[3] zugunsten einer Einheitskonstruktion aufgegeben, nach der die bundesstaatliche Gemeinschaft als eine Einheit - Überhöhung eines souveränen Gesamtstaates über Gliedstaaten und Zentralstaat - begriffen wird. Trotz Annahme eines Gesamtstaates, der sich bei der Zentrale und den Gliedern als eine Relativierung ihrer Souveränität auswirken soll[4], hält Nawiasky weiterhin daran fest, daß eine Staatenverbindung nur als völkerrechtliche denkbar sei und daß die Beziehungen zwischen den Gliedern auf völkerrechtlicher Grundlage beruhten[5].

2. Zugehörigkeit des zwischengliedstaatlichen Rechts zum Völkerrecht, soweit es nicht bundesrechtlich geregelt ist

Die als Mittelmeinung[6] anzusprechende Auffassung des Inhalts, daß die Beziehungen zwischen Gliedstaaten unmittelbar vom Völkerrecht geregelt werden, soweit sie nicht vom Bundesrecht geregelt sind, war zur Zeit der

---

1) Nawiasky, WBdVR u.D. Bd.II, S.576.
2) Nawiasky, Bundesstaat, S.107, 121.
3) AllgStL 3.Teil, S.144 ff, S. 157 f; Art. "Bundesstaat" in Staatslexikon Bd.II, Sp.272 ff, 280.
4) Staatslexikon Bd. II Sp.279; AllgStL 3.Teil, S.160.
5) Staatslexikon Bd. II Sp.280; AllgStL 3.Teil, S.140, 156/7.
6) So Mallmann, WBdVR Bd.III, S.649.

Bismarckschen Reichsverfassung herrschend[1]. Auch noch unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung verharrte ein Teil der Lehre auf diesem Standpunkt[2], der mit im wesentlichen unveränderten Begründungen übernommen wurde.
Auch heute - unter der Geltung des Grundgesetzes - wird die Geltung von Völkerrecht im Zwischenländerverhältnis von einigen Schriftstellern vertreten[3].

a) Ältere deutsche Staatslehre

aa) Rechtstheoretische Begründung

Die unter der Geltung der Bismarckschen Verfassung entwickelte Auffassung beruht auf der damals herrschenden

---

1) Bornhak, PrStR Bd.III, S.9; Brie, Staatenverbindungen, S. 37 ff, 39; Esch, S. 115, 116; Gareis, S. 55; Heilborn, S. 30; Georg Jellinek, Staatenverbindungen, S. 307 ff, 308/9; ders., System, S. 303 ff; ders., AllgStL S. 494, Fußn. 1 u. S. 781; Kohler, S. 8; Korselt, S. 112; Otto Mayer, nur 1. Aufl. Bd. II, S. 469/470; Meyer-Dochow, S. 494; Proebst, S. 245; Alfons Rieß, S. 35; Curt Rieß, S. 14 (m.w.Nachw.); Schäffer, S. 9; Tinsch, S. 28 ff; Triepel, VR u. LR S. 198 ff; ders., Reichsaufsicht, S. 457; Windisch, S. 22; weitere Literaturangaben bei Müller, S. 31, Fußn. 89 und Gut, S. 149/50, Fußn. 7 bis 9.
Ob Laband zu den Schriftstellern gerechnet werden kann, die das Zwischenländerrecht dem Völkerrecht zuordnen, ist zweifelhaft. Zwar spricht dafür die Äußerung in StR Bd. II S. 167, daß "den Einzelstaaten der völkerrechtliche Verkehr mit fremden Staaten, sowie der Abschluß von Staatsverträgen unter einander nicht entzogen, wohl aber beschränkt worden ist". In DJZ 1911, Sp. 1 ff, 5 und Revue générale Bd. XI, S. 124 ff hat Laband jedoch betont, daß die Beziehungen zwischen den deutschen Staaten ihrer wahren Natur nach keine quasi-internationalen Beziehungen seien.
2) Behnke, S. 28/29; Ficker, S. 11 ff; Fleischmann, Staatsverträge, S.509; Hatschek, StR Bd.I S.138ff, 141 f.; ders., Institutionen, Bd.II, S. 31; Lammers, JW 1926, S.2272 ff.; Liszt-Fleischmann, S. 98; Nitschke, S.56; Stier-Somlo, StR Bd.I S. 401; Stützel, S. 23f; Thoma, HdbDStR Bd.I S.178 u. Staatsgerichtsbarkeit, S.195 ff; Walz, S.315 ff u. 473 ff. Wohl auch Friesenhahn, HdbDStR Bd.II S.543; Horneffer, S.41.
3) Beer, S.229; Bindschedler, S. 28ff, 31; Hans Huber, VVDStRL 19, 144/45 (Diskussion); Krüger, Festg.f. Kaufmann, S.239 ff, 244f; ders., jedoch eher der gegenteiligen Auffassung zuneigend in VVDStRL 19, 145/146 und AllgStL S. 910; Münch, VVDStRL 19, 149 (Diskussion); Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Rdn.5 zu Art.72 der Bayr.Verf.; Reudink, S. 78.

Lehre vom Bundesstaat, der als ein "souveräner Staat, der aus verfassungsmäßig zur Einheit zusammengefügten nichtsouveränen Staaten besteht", definiert wurde[1]. Soweit die Gliedstaaten nach dieser Auffassung als Staaten mit eigenen Herrschaftsrechten betrachtet wurden, lag es nahe, ihnen, soweit ihre Staatsgewalt reicht, einen "bundesfreien Bereich" zuzusprechen, innerhalb dessen sie in zwischenstaatliche, dh. völkerrechtliche Beziehungen zueinander treten können[2]. Vom überwiegenden Teil dieser Lehre wurde ohne weitere Begründung aus dem Staatscharakter der Länder auf die völkerrechtliche Natur der Zwischenländerbeziehungen geschlossen[3], soweit keine bundesrechtlichen Normierungen vorhanden sind.

bb) Historische Begründung

Daneben finden sich Begründungen mehr historischer Art, die nicht aus der Staatsnatur der Länder auf die Geltung von Völkerrecht in ihrem Verhältnis untereinander schließen, sondern die Geltung von Völkerrecht zwischen den Gliedstaaten als Überbleibsel aus der Zeit auffassen, wo die Gliedstaaten sich als souveräne Staaten gegenüberstanden[4]. Hier wird einer umgekehrt in der Geltung

---

1) Georg Jellinek, System, S.295, AllgStL S.769.
2) Vgl. Neuber, S. 13.
3) So etwa Windisch: "Aber sobald sie als S t a a t s - w e s e n einander gegenübertreten, liegt kein Grund vor, die Regeln des Völkerrechts auszuschließen. Denn Völkerrecht ist ja das unter Staaten geltende Recht". Ebenso Walz, S.478: "Soweit den Ländern der Weimarer Reichsverfassung noch der Staatscharakter zugesprochen ist, ... müssen sich ihre Beziehungen nach völkerrechtlichen Normen bestimmen..."
4) insbes. Triepel, VR u.LR, S. 201.
Auch zur Zeit des Deutschen Bundes war Völkerrecht als subsidiäre Rechtsquelle anerkannt. Hier war zwar bezüglich des auf zwischengliedstaatliche Streitigkeiten anzuwendenden Rechts zunächst auf das gemeine Recht verwiesen. Art. III Nr. 2 der Austrägalordnung von 1817 bestimmte: "Das Erkenntnis in der Hauptsache selbst aber erfolgt in Ermanglung besonderer Entscheidungsquellen nach den in Deutschland hergebrachten gemeinen Rechten." Bei Versagen des gemeinen Rechts sollen die "von den (früheren) Reichsgerichten subsidiarisch befolgten Rechtsquellen, in so fern solche auf die jetzigen Verhältnisse der Bundesglieder noch anwendbar sind" herangezogen werden. (Art. 23 der Wiener Schlußakte von 1820). Da geeignete Sätze des gemeinen Rechts fehlten, galt Völkerrecht als auf die Beziehungen zwischen den Bundesgliedern anwendbar. Vgl.hierzu Müller,insbes.S.27 und Triepel,VR u.LR S. 200 Fußn.2.

von Völkerrecht zwischen den Ländern einer der Gründe dafür gesehen, daß die Länder noch Staaten sind[1]. Die eingehendste Begründung dieser Art findet sich bei Triepel[2]. Da das Reichsrecht augenscheinlich für die Zwischenländerbeziehungen keine Normen aufgestellt habe - es halte sich von den in Rede stehenden Gebieten fern - könne nicht zweifelhaft sein, daß hier die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gälten[3]. Im neuen Reich sei "trotz der bundesstaatlichen Einheit noch Völkerrecht für die Verhältnisse der Gliedstaaten geblieben"; es trete an diesem besonderen Punkte "die Erinnerung an das vor der Zusammensetzung bestandene völkerrechtliche Verhältnis souveräner Staaten zu Tage."[4]

Es sei aber nicht nur das unter den jetzigen Gliedstaaten vor der Gründung des Bundesstaates geltende Völkerrecht in dem aus der Kompetenzverteilung innerhalb des Bundesstaates sich ergebenden Umfang in Kraft geblieben, sondern die Einzelstaaten seien auch in der Lage, durch Vereinbarung von Rechtsregeln auf jenem Gebiete neues Recht zu schaffen, das "als ein modernes teutsches Völkerrecht" bezeichnet werden könne[5].

Dieses Recht sei nicht Reichsrecht, auch nicht vom Reich stillschweigend rezipiertes Völkerrecht. Diese Annahme wird als gewagte Fiktion abgelehnt, die insbesondere durch die verfassungsmäßige Kompetenzregulierung - gemeint ist hier wohl die gewöhnliche Beschränkung der Bundesverfassung auf die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedern - direkt widerlegt werde[6].

Schließlich wendet sich Triepel auch gegen die Auffassung, im Zwischenländerrecht nur "ein Analogon zum Völ-

---

1) Vgl. Gg. Jellinek, AllgStL S.494 Fußn.1; Thoma, HdbDStR Bd.I S.178: "Dies nicht deshalb, weil die Länder Staaten" sind "..., sondern weil es hergebracht ist ..."
2) VR u. LR S. 198 ff.
3) VR u. LR S. 199.
4) VR u. LR S. 201.
5) VR u. LR S. 201.
6) VR u. LR S. 201 und Fortsetzung der Fußn. 2 von S. 200 a.E.

kerrecht"[1] zu erblicken. Es handele sich nach Herkunft und Geltung um Völkerrecht, woran auch die Tatsache nichts ändere, daß das unter den Gliedstaaten geltende Völkerrecht durch die bundesstaatliche Vereinigung der Gliedstaaten eine wesentliche Modifikation erlitten habe: Jederzeit mögliche Aufhebung dieses Rechts durch den Bund, Fortbildung des Zwischenländerrechts nur innerhalb der Schranken der Kompetenzordnung des Reichs und unter Berücksichtigung der Pflichten der Einzelstaaten gegenüber dem Reich; außerdem Ausschluß aller völkerrechtlichen Durchsetzungsmittel, dh., jeder Art von Selbsthilfe[2].

Diese Einschränkungen ändern nach Triepel nichts daran, daß das Reich den Gliedstaaten grundsätzlich einen Raum überlassen hat, innerhalb dessen sie ihre Verkehrsbeziehungen unmittelbar nach Völkerrecht zu regeln befähigt sind.

Dagegen werden die in der Bundesverfassung bzw. in den Bundesgesetzen enthaltenen Normen, die zwischengliedstaatliche Beziehungen regeln, dem nationalen Recht und nicht dem Völkerrecht zugeordnet. Landesrecht unterscheidet sich von Völkerrecht in der Rechtsquelle, dh., es ist das von nur e i n e m Staat hervorgebrachte Recht[3]. Aufgrund seiner Überordnung kann der Bund bindende Regeln für die gegenseitigen Beziehungen der Gliedstaaten erlassen. Bei diesen Regeln handelt es sich weitgehend um Sätze völkerrechtlicher Herkunft, die vom Bundesrecht rezipiert bzw. adoptiert worden sind[4].

Im Gegensatz zu der erstgenannten Auffassung (Nawiasky, Ross) werden also nach Triepel die Beziehungen koordinierter Gliedstaaten von zwei verschiedenen Rechtsquellen geregelt. Ein Teil der Zwischenländerbeziehungen wird vom nationalen Recht, ein anderer Teil vom Völkerrecht bestimmt, aber keiner zugleich vom Völkerrecht und vom nationalen Recht geregelt[5]. Die Definition des Völkerrechts als das "zwischen Staaten geltende Recht" wird insoweit eingeschränkt[6].

---

1) VR u. LR S. 204.
2) VR u. LR S. 202/203.
3) VR u. LR S. 9, 12 und passim.
4) VR u. LR S. 204 ff.
5) VR u. LR S. 20.
6) VR u. LR S. 20 und Fußn. 1.

Thoma[1] schließt sich der von Triepel für das alte Reich gegebenen Begründung an: "Es ist von jeher anerkannt, daß als ein Überbleibsel aus der staatenbündischen Zeit die nicht vom Reichsrecht erfaßten gegenseitigen staatshoheitlichen Beziehungen der deutschen Länder untereinander materiellrechtlich nach Völkerrecht ... beurteilt werden müssen." Es sei allerdings nicht richtig zu sagen - und hier schränkt er die Lehre Triepels ein -, daß bei Nichtvorhandensein von Reichsrecht Völkerrecht gelte, sondern aus der nationalen Gemeinschaft ergäben sich Rücksichtnahmepflichten, die über allgemeines Völkerrecht hinausgingen.

b) Neuere deutsche Staatslehre

aa) Historische Begründung

Auch in der neueren Literatur wird die unmittelbare Geltung von Völkerrecht im Zwischenländerverhältnis gelegentlich mit historischen Argumenten begründet. Der Art und Weise der historischen Gegebenheiten entspreche sicher mehr die Auffassung, daß das Völkerrecht als solches zur Anwendung gelange. Eine nur analoge Anwendung von Völkerrecht sei in keiner Bundesverfassung vorgeschrieben, so daß insoweit ein Rückgriff auf diese komplizierte Konstruktion nicht notwendig sei[2]. Krüger akzeptiert die Geltung von Völkerrecht im Zwischenländerverhältnis als allgemein anerkannt und diese Anerkennung sei möglich gewesen, weil zwischen den Gliedstaaten nicht die mindeste Spur von Über-Unterordnung, sondern vielmehr vollständige juristische Gleichheit - wie in der Völkergemeinschaft - bestehe[3].

bb) Rechtstheoretische Begründung

Daneben finden sich auch hier Auffassungen, die die Geltung von Völkerrecht aus der staatlichen Natur der Länder bzw. aus ihren eigenen Herrschaftsrechten her-

---

1) HdbDStR Bd.I S.178 Fußn.15.
2) Bindschedler, S. 31.
3) Krüger, Festg. f. Kaufmann, S. 244.

leiten[1], oder aber die Verleihung der Völkerrechtssubjektivität an die Gliedstaaten bezüglich der Beziehungen zu auswärtigen und zu anderen Gliedstaaten unterschiedslos behandeln und damit zur Geltung von Völkerrecht zwischen den Gliedstaaten gelangen[2].

Im allgemeinen schließen sich die Vertreter der Lehre, nach der im Zwischenländerverhältnis noch Völkerrecht gilt, der von Thoma gemachten Einschränkung an, daß Völkerrecht nur unter Berücksichtigung der aus dem engen bundesstaatlichen Verhältnis sich ergebenden Rücksichtnahmepflichten angewandt werden kann[3].
Demnach muß bei dieser Lehre eine zweifache Beschränkung in der Anwendung des Völkerrechts unterschieden werden:

1. Völkerrecht gilt nur subsidiär, dh., soweit nicht besondere bundesrechtliche Normierungen vorhanden sind.
2. Innerhalb der subsidiären Geltung von Völkerrecht wird seine Anwendung dadurch modifiziert, daß die enge bundesstaatliche Gemeinschaft den Gliedern in ihrem gegenseitigen Verhältnis besondere Rücksichtnahmepflichten auferlegt.

c) Schweiz

Auch in der Schweiz steht der wohl überwiegende Teil der Lehre[4] - in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts[5] - auf diesem Standpunkt:

---

1) Reudink, S.78.
2) Beer, S.229; Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Rdn. 5 zu Art. 72 der Bayr.Verf.
3) Krüger,Festg.f.Kaufmann, S.246f; Reudink, S. 78 f; Behnke, S.29; s.a. Oberländer, S. 26 ff.
4) Bolle, S. 2, 3, 31, 32, 111, 112; Burckhardt, Komm. S. 112/113, S.779; Fleiner, S.77/78, 450/451; Ruck, S.35; Röthlisberger, S. 23 ff; Schaumann, VVDStRL 19, 124; Schindler, AJIL Bd. 15, S. 159/160.
5) Vgl. die Darstellung der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts von den Anfängen bei Gut, S. 135 ff u. 138 ff; Müller, S. 36 ff und Schindler, AJIL Bd. 15, S. 159 ff. Hiernach sind die ersten Versuche des Bundesgerichts, mittels bundesrechtlicher Grundsätze wie der der Gleichberechtigung der Kantone oder der Territorialhoheit Grundsätze des interkantonalen Rechts zu entwickeln, als gescheitert anzusehen. Deshalb sah das Gericht später keine andere Möglichkeit, als das Völkerrecht anzuwenden.

Zunächst sei auf die interkantonalen Beziehungen das interkantonale Bundesrecht[1], als zweite Rechtsquelle interkantonales Vertragsrecht und Gewohnheitsrecht anwendbar[2], und,falls solche Normierungen fehlten, als subsidiäre Quelle das Völkerrecht[3] bzw. bundesmäßig modifiziertes Völkerrecht[4] heranzuziehen. Es wird auch hier - entsprechend der deutschen Rechtsauffassung - betont, daß bei der Anwendung des Völkerrechts "das bundesstaatliche Verhältnis der Kantone nicht außer Acht gelassen werden darf".[5]

Dieses bundesmäßig modifizierte Völkerrecht wird in bewußtem Gegensatz zu nur analog angewandtem Völkerrecht gelegentlich als "reines" Völkerrecht bezeichnet[6], um die unmittelbare Geltung zwischen den Kantonen zu betonen.

Die unmittelbare Geltung des Völkerrechts wird damit begründet, daß die Rechtsverhältnisse zwischen den Kantonen auf den Gebieten, auf denen sie kraft ihrer originären Staatsgewalt als Staaten einander gegenüberträten, nicht anders zu beurteilen seien als Rechtsverhältnisse zwischen sonstigen am internationalen Verkehr teilnehmenden Staaten[7].

Auch die Grundsätze, die vom Bundesgericht unter Berücksichtigung der zusätzlichen Bindungen des bundesstaatlichen Verhältnisses als ein "gemeines interkantonales Recht" präzisiert worden seien, schlössen die Anwendung des allgemeinen Völkerrechts nicht aus[8].

---

1) Vgl.Bolle, S.31; Burckhardt, Komm, S.112; Schindler, AJIL Bd.15, S.159; M.Huber, AJIL Bd.3, S.89.
2) Vgl. Gut, S. 133, 135.
3) Fleiner, S. 76/78.
4) Vgl.Bolle, S. 4/5, 32/33; Schindler,AJIL,Bd.15, S.160; Burckhardt, S.779; Schaumann, VVDStRL 19,124.
5) So das Bundesgericht im Rechtsstreit Solothurn ./. Aargau, BGE Bd.26 I S.450.
6) Bolle, S.3.
7) Bolle, S. 2/3, 32; ähnlich auch Fleiner, S.76. Nach Schaumann, VVDStRL 19, S.125 ist die Anwendung von Völkerrecht auf die Beziehungen zwischen den Kantonen eine Bestätigung ihrer Eigenstaatlichkeit, wie umgekehrt ihre Eigenstaatlichkeit das Völkerrecht mangels bundesstaatlicher Normen als das gegebene Rechtssystem erscheinen lasse.
8) Schaumann, VVDStRL 19,S.124.

Das Vertragsschließungsrecht soll den Kantonen kraft ihrer originären Staatsgewalt zustehen[1]; nicht etwa aufgrund des Art.7 der Schweizer Verfassung, der von den meisten der hier zitierten Autoren nur als Beschränkung bzw. Bestätigung eines bereits vorhandenen, aus dem Wesen des Kantons als Staat folgenden Hoheitsrechtes angesehen wird[2]. Die Vertragsschließungsbefugnis wird damit als vom Völkerrecht verliehen aufgefaßt[3].

d) Vereinigte Staaten von Amerika

Der Supreme Court der Vereinigten Staaten hat in einer Reihe älterer Entscheidungen in zwischengliedstaatlichen Angelegenheiten stillschweigend und selbstverständlich völkerrechtliche Normen zugrunde gelegt, wobei er oft ebenso selbstverständlich die "independent nations" den "states" der Union gleichgestellt hat[4].
Ross[5] und Oppenheim-Lauterpacht[6] sehen in der fortlaufenden Anwendung von Völkerrecht in zwischengliedstaatlichen Streitfällen einen dokumentarischen Beweis für die noch fortbestehende Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten in ihren gegenseitigen Beziehungen und ge-

---

1) Bolle, S. 2, 19.
2) Insbes. Schaumann, VVDStRL 19, 120; Schindler, AJIL Bd. 15, S.161: "... the cantons have the right to conclude treaties with each other within the limits of Article 7 ...". So wohl auch Fleiner, S. 76/77, anders aber in der späteren Bearbeitung von Giacometti, der den Bund als einen dezentralisierten Einheitsstaat auffaßt (S. 36 ff) und demgemäß in Art.7 eine vom Bund verliehene Vertragsschließungsermächtigung sieht.(vgl. S. 159).
3) So ausdrücklich Bolle S. 3.
4) Vgl. die Zusammenstellung der bis 1918 ergangenen Entscheide bei J.B.Scott, Judicial Settlement of Controversies between States of the American Union, An Analysis of Cases Decided in the Supreme Court of the United States, 1919; vgl. etwa Alabama v.Georgia, zit. bei Scott, S. 206, Iowa v.Illinois, zit.bei Scott, S.283/4, Virginia v.Tennessee, zit.bei Scott, S.298, In New Jersey v.City of New York (1931)283 U.S.473 zit.bei Kunz, AJIL Bd.45, S.333 Fußn.26,wird ausgeführt: "Different considerations come in, when we are dealing with independent sovereigns.... In a less degree, perhaps, the same is true of the quasi-sovereignties bound together in the Union". Ähnlich die Entscheidung New Jersey v. Delaware (1934)291 U.S. S.361f zit.bei Kunz,a.a.O.
5) S. 98/99.
6) S. 175 ff, 177.

hen damit offenbar von einer unmittelbaren Geltung von Völkerrecht zwischen den Gliedstaaten aus. Zu der Frage einer unmittelbaren oder nur mittelbaren Anwendung von Völkerrecht als staatliches Recht hat der Supreme Court aber selbst, wie noch zu zeigen sein wird, nie eindeutig Stellung genommen. Das trifft weitgehend auch für die amerikanische Rechtslehre zu. Eindeutig zugunsten einer unmittelbaren Geltung von Völkerrecht zwischen den Gliedstaaten hat sich bis jetzt nur Ibrahim[1] ausgesprochen. Mittels einer der Triepel'schen Auffassung entsprechenden verfassungsgeschichtlichen Argumentation hat er zu begründen versucht, daß das zwischen den Einzelstaaten der Union zur Anwendung gebrachte Völkerrecht unmittelbar, dh. als Völkerrecht, und nicht etwa nur analog bzw. als staatliches Recht gelte. Die direkte Anwendung des Völkerrechts werde den verfassungsgeschichtlichen und -rechtlichen Beziehungen besser gerecht[2].
Diese seien nach der Unabhängigkeitserklärung als gesonderte und unabhängige Staaten ins Leben getreten. Ihre gegenseitigen Beziehungen seien - auch noch unter der Konföderation von 1781 - vom Völkerrecht beherrscht gewesen[3]. Es sei nun klar, daß die Staaten bei Eintritt in die Union ihre Souveränität bzw. ihre Völkerrechtssubjektivität nicht völlig verloren hätten. Sie hätten sich ihrer Herrschaftsrechte nur soweit entäußert, als dies ausdrücklich oder implizit in der Bundesverfassung festgelegt worden sei. Bezüglich des ihnen verbliebenen Teils seien sie weiterhin souveräne und unabhängige Staaten, und zwar nicht nur in bezug auf die ihnen verbliebenen inneren Angelegenheiten, sondern auch bezüglich eines Teils ihrer äußeren Angelegenheiten, da sie weiterhin mit auswärtigen Staaten und mit anderen Einzelstaaten in gegenseitigen Verkehr treten könnten[4].
Das gelte aber nicht für die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten der australischen und kanadischen Union.

---

1) S. 112 ff.
2) S. 123.
3) S. 117 - 119.
4) S. 119 ff.

Diese seien als Bestandteile der Dominions während der Kolonialzeit gänzlich in das Britische Empire eingegliedert gewesen mit der Folge, daß sie niemals Völkerrechtssubjektivität besessen hätten und daß Völkerrecht niemals als solches zwischen ihnen hätte angewandt werden können[1].

e) Sondermeinung: Zwischenländerrecht als völkerrechtsähnliches Recht bzw. als Recht auf einer Zwischenstufe zwischen Völkerrecht und Bundesstaatsrecht

Eine Sonderstellung nimmt die Auffassung ein, die das Zwischenländerrecht, in Sonderheit den Zwischenländervertrag, einer "völkerrechtsähnlichen Ebene" zuordnet[2] bzw. als "Rechtsquelle eigener Art" begreift[3]. Die betr. Autoren lassen allerdings nicht erkennen, ob es sich hierbei um eine Rechtsebene bzw. -quelle zwischen Völkerrecht und nationalem Recht oder nur um eine besondere Rechtsquelle des nationalen Rechts handelt.
Eine ähnliche Sonderstellung nimmt in der Rechtslehre der Schweiz auch die Auffassung von Max Huber ein[4]. Huber geht von dem für das Bundesgericht wie für alle staatlichen Gerichte geltenden Prinzip der Lückenlosigkeit des Rechts aus und fordert, daß für alle interkantonalen Beziehungen eine Quelle rechtlicher Entscheidung bereitstehen müsse. Es widerspreche den Gründungsabsichten der Eidgenossenschaft, wenn angenommen werde, daß noch ein Rest interkantonaler Beziehungen geblieben sei, der der Rechtsordnung der Eidgenossenschaft entzogen sei[5]. Hier komme eine subsidiäre Anwendung des Völkerrechts in Frage[6]. Da aber auch das Völkerrecht in den

---

1) S. 129 ff. Nach Ibrahim S. 114/115 sind in Kanada und Australien keine Fälle bekannt, in denen bei Streitigkeiten zwischen den Staaten und Provinzen Völkerrecht angewandt worden ist.
2) Vgl. Maunz-Dürig, Komm. Rdn. 64 zu Art. 32 GG: "... die Verträge werden auf einer"völkerrechtsähnlichen Ebene"geschlossen, insoweit als hier keine übergeordnete Rechtsordnung vorhanden ist."
3) Vgl. Peter Schneider, Gutachten, S. 6.
4) In Zeitschrift f. VR u. BStR Bd.I, S.29 ff u. 159 ff, und in AJIL Bd. 3, S. 62 ff, 89 ff, vgl. dazu Bolle, S. 31 ff.
5) Zeitschrift f. VR u. BStR, S. 211/212.
6) Zeitschrift f. VR u. BStR, S. 210/211.

meisten Fällen versage, weil es keine passenden Regeln biete[1], müsse eine Entscheidung "gefunden" werden, dh., es müßten dann im Wege der Konstruktion aus den allgemeinen Völkerrechtsprinzipien spezielle auf den Fall zugeschnittene Regeln abgeleitet werden[2]. Bei der Konstruktion dieses Rechts, das eine Art über den Begriff der Rechtsprechung hinausgehende richterliche Rechtserzeugung darstelle, soll eine Reihe von Interpretationsmitteln verwendet werden: So etwa die allgemeinen Rechtsbegriffe, das Privatrecht, soweit es mit der Natur des Völkerrechts vereinbar sei, die Normen des von der völkerrechtlichen Doktrin und Praxis allgemein anerkannten Nachbarrechts, die Gewohnheiten des schweizerischen interkantonalen und internationalen Verkehrs und schließlich soll auch das bundesstaatliche Verhältnis für die Interpretation des Völkerrechts in interkantonalen Angelegenheiten nicht außer Acht gelassen werden.
Obwohl hier Huber das Völkerrecht für subsidiär anwendbar erklärt bzw. das auf die interkantonalen Beziehungen anwendbare Recht auf der Grundlage des Völkerrechts konstruiert, lassen seine Äußerungen darauf schließen, daß er das "interkantonale Recht" nicht der Völkerrechtsordnung zugehörig betrachtet. Den Unterschied zum Völkerrecht sieht Huber darin, daß die Glieder einem übergeordneten Gesamtstaat angehören und daß das interkantonale Recht eine Sanktion durch eine richterliche und vollstreckende Gewalt finde. Deshalb bezeichnet er das interkantonale Recht als ein höheres System des internationalen Rechts[3]. Es stelle eine "intermediary conception between the law of confederations and the law of nations dar[4], also eine Zwischenform, eine Rechtsgruppe eigener Art zwischen Völkerrecht und Bundesstaatsrecht. Dies steht mit seiner speziellen Bundesstaatstheorie in Einklang, nach der bereits das Bundesstaats- bzw. Staatenstaatsrecht zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht

---

1) Zeitschrift f. VR u. BStR, S. 159, 172.
2) Zeitschrift f. VR u. BStR, S. 211 ff.
3) AJIL Bd. 3, S. 63.
4) AJIL Bd. 3, S. 62.

eine eigenartige, in sich abgeschlossene Mittelstufe der Entwicklung, ein selbständiges Rechtssystem darstellt[1]. Seiner Ansicht nach beruht der Irrtum aller Bundesstaatstheorien darauf, daß sie das Wesen des Bundesstaates entweder ganz aus dem Staatsbegriff oder ganz aus dem Völkerrechtsbegriff erklären wollen. Im Bundesstaat seien aber die Ideen dieser sich begrifflich schroff gegenüberstehenden Systeme zu einem neuen System verbunden, dessen Wesen in der Koexistenz eines Bundes staatlicher Natur und eines Gesamtstaates völkerrechtlicher Natur bestehe[2]. Von dieser Konzeption aus ist verständlich, daß Huber das interkantonale Recht einer weiteren Zwischenstufe zwischen Bundesstaatsrecht und Völkerrecht zurechnet.

3. Ausschließliche Geltung von nationalem Recht im Zwischenländerbereich

Demgegenüber steht die Auffassung, daß alles Zwischenländerrecht dem nationalen bzw. staatlichen Recht angehört. Bereits unter der Geltung der Bismarckschen Reichsverfassung wurde gelegentlich bestritten, daß zwischen Gliedstaaten Völkerrecht gelten könne[3]. Unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung setzte sich diese Auffassung immer mehr durch[4], und zwar nicht nur bei den Autoren, die dem Reich nach seiner konkreten Verfassung den Charakter eines Bundesstaates absprachen, weil den Ländern ihrer Ansicht nach die für einen Bundesstaat erforderliche Staatlichkeit fehlte. Soweit das

---

1) Entwicklungsstufen, S. 1,2,13 ff, 17, 20/21.
2) Entwicklungsstufen, S. 15/16.
3) Haenel, DStR Bd.I, S.596, Studien I, S.251; v.Mohl, Encyklopädie, S. 414/415; ders.,DRStR S.325; Thudichum, S. 325; Zorn, Gesandtschaftsrecht, S. 81 ff,91.
4) Auf diesem Standpunkt stand insbes. die Reichsregierung; vgl. Schreiben des Reichskanzlers v.12.12.1919, abgedruckt bei Poetzsch, JöR Bd.XIII, S.66, ferner Anschütz, Komm. Anm. 2 zu Art. 78 der RV (m.w.Nachw.); Bilfinger, S. 44 Fußn.3; Fr. Giese, Grundriß,S.140; ders., DStR, S.85; RV Anm.3 zu Art.19; Jahrreiß, S. 19; Walter Jellinek, S. 4, 149; Jerusalem, S. 78 ff; Meißner, S. 173/4; Müller, S. 64 ff; Neuber, S. 17ff; 19; Oberländer, S. 16 ff u. 26 ff; Poetzsch-Heffter, Komm. Anm. 16 zu Art. 78 der RV; Scheuner, Zeitschr. f. ausl.öff.R. u. VR Bd. I, S. 817 ff; Wittmayer, S. 146.

Reich als Einheitsstaat, die Länder nur als hochpotenzierte Selbstverwaltungskörper, die ihre Rechte vom Bund ableiten, angesehen wurden[1], war es selbstverständlich, daß auch die von den Ländern untereinander begründeten Rechtsverhältnisse ihren Geltungsgrund nicht in einer anderen Rechtsordnung als dem Bundesrecht finden konnten.

Auch soweit das Reich noch als Bundesstaat angesehen wurde, gewann sie an Boden, und ist heute unter der Geltung des Grundgesetzes zur herrschenden Ansicht geworden[2]. Insbesondere von seiten der Völkerrechtslehre wird in zunehmendem Maße die Zugehörigkeit des Zwischenländerrechts zum nationalen Recht betont[3].

---

1) zB. Fr. Giese, Grundriß, S. 38; Poetzsch-Heffter, Komm., S. 74 ff; Wittmayer, S. 76 ff.

2) Armbruster, Gutachten, S. 7/8; Bachof, Gutachten, S. 15, S. 29; Brockhaus, S. 47 ff; Bullinger, AöR Bd.83, S. 286,Fußn.16; Forsthoff, S. 263/264; Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 36; Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 1 zu Art. 66 der Verf.v.NRW; H.-E.Giese, S.99-104; Fr.Giese, StR-Grundlagen, S. 92; Giese-Schunck, S. 51; Haegert, NJW 1961, 1137/38; Hallmayer, S.1; Held, Einführung, S. XXV; Jagenlauf, S.49/50; Jesch, JZ 1961,34; Kaiser, VVDStRL 19, S.150/151 (Diskussion); Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, S.55; Krapp, S.55; Mallmann, WBdVR Bd. III,S.648 f; Merk, VVDStRL 19, S. 147 u. 154 (Diskussion); Monz, S. 43 ff, 46/47; Rudolf, DÖV 1966,S.73 ff; ders., VR und deutsches Recht, S. 115; Scheuner, DVBl 1950, S. 481 ff; 485; Hans Schneider, DÖV 1957, S. 646 ff, 649, VVDStRL 19, S. 13; Schlochauer, S. 24; Tekülve, S. 15/16; Usteri, S. 281/282; trotz nicht ganz eindeutiger Äußerungen dürften auch Klein, Gemeinschaftsaufgaben, S. 156; Mangoldt-Klein, Anm. VII zu Art. 32 GG Anm. VIII 3 d zu Art. 20 GG und Geiger, Treuepflicht, S. 49 sich dieser Auffassung angeschlossen haben, während Hoffmann, AöR Bd. 81, S. 333 die Frage offengelassen hat (in Ermanglung bundesrechtlicher Bestimmungen gelte Völkerrecht unmittelbar oder wenigstens analog).

3) Anzilotti, S. 92, S. 112 ff, S. 269/270; Berber, VR Bd. I S. 143, 147; ders., Rechtsquellen, S. 120 ff; Dahm, VR Bd. I, S.2; Drost, S. 1/2; Geck, S. 4; Guggenheim, VR Bd. I, S. 277, Fußn. 323; Hold-Ferneck, S. 230; Kunz, Staatenverbindungen, S. 689 ff; ders., AJIL Bd. 45, S. 329 ff; Menzel, VVDStRL 19, S. 150 (Diskussion); Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, S. 137, der sich hier allerdings zu Unrecht auf Triepel und Thoma beruft (vgl.Fußn. 3 auf S. 137); Verdross, VR, S. 195; ders., Verfassung, S. 109; Von der Heydte, VR Bd.I, S. 113, 114; Wengler, VR Bd. II, S. 1092 ff.

Ein Teil der Schriftsteller, die sich mit der Thematik der Zwischenländerbeziehungen befassen, nimmt zu dem Problem der Rechtszugehörigkeit keine Stellung mehr bzw. legt die Geltung von nationalem Recht stillschweigend zugrunde[1]. Andere Autoren beschränken sich auf die Bemerkung, daß die Beziehungen zwischen den Gliedern eines Bundesstaates verfassungsrechtlicher, also innerstaatlicher Natur seien[2]. Gliedstaaten innerhalb eines Gesamtstaates stünden in einem staatsrechtlichen, nicht in einem völkerrechtlichen Verhältnis zueinander[3].

a) Bundesstaatslehre, nach der die Gliedstaaten vom Bund abgeleitete Herrschaftsgewalt haben

Bei den einzelnen Begründungen handelt es sich überwiegend um solche rechtstheoretischer Natur, die auf der Unterscheidung in staatsrechtliche und völkerrechtliche Staatenverbindungen und damit auf dem Bundesstaatsbegriff selbst beruhen.

aa) Deutsche Staatslehre

Haenel geht davon aus, daß nicht der Einzelstaat, nicht der Gesamtstaat Staaten seien, sondern daß Staat schlechthin nur der Bundesstaat als die Totalität beider sei[4]. Der Gesamtstaat stellt sich ihm im Verhältnis zu den Einzelstaaten als eine "übergreifende Potenz" dar, die das Ganze selbst zu wahren und als solches fortzubilden hat[5]. Demzufolge hält er in bezug auf die Beziehungen der Einzelstaaten untereinander das Reich für "eine das Völkerrecht ersetzende staatliche Ordnung"[6].

---

1) So faßt etwa Friauf, AöR Bd. 88, S. 257 ff den Zwischenländervertrag unter den Begriff des "verfassungsrechtlichen Vertrages"; Lerche, Gutachten, S. 26 ff; Fröhler, Gutachten, S. 13 ff; Zeidler, Gutachten, S. 41 und AöR Bd. 86, S. 395 rechnen zwischenländerrechtliche Koordinierungen einem "verfassungsrechtlichen" Zwischenbereich zu.
2) zB. Berber, VR Bd. I, S. 147.
3) H. Schneider, VVDStRL 19, S. 13; Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, S. 55; Haegert, NJW 1961, 1173.
4) Haenel, Studien I, S. 63.
5) Haenel, Studien I, S. 66.
6) Haenel, DStR Bd. I, S. 596.

Daß Zorn die Möglichkeit völkerrechtlicher Beziehungen zwischen den Gliedstaaten verneint, hängt mit seiner Lehre vom Bundesstaat zusammen, nach der die Gliedstaaten nur vom Reich abgeleitete Rechte haben. Die Souveränität, die mit der Kompetenz-Kompetenz identifiziert wird, liegt beim Bund, mit der Folge, "daß die den Einzelstaaten verbliebene Rechtssphäre staatsrechtlich als eine vom Reich abgeleitete zu betrachten ist[1]".
Auch andere Autoren, die - ähnlich wie Zorn - die Souveränität als notwendiges Begriffsmerkmal des Staates betrachten und deshalb zur Verneinung der Staatsnatur der Glieder eines Bundesstaates gelangen, kommen zu demselben Ergebnis. Nach ihnen kann eine höchste Einheit nicht aus anderen höchsten Einheiten zusammengesetzt sein. Das Laband-Jellinek'sche Kriterium des Staates, die Innehabung eigener, unabgeleiteter Rechte, wird als rechtstheoretisch unbrauchbar abgelehnt, weil einerseits die Souveränität des Bundes der Innehabung ursprünglicher, unabgeleiteter Rechte widerspreche, andererseits auch nichtstaatliche Gebietskörperschaften Träger eigener Rechte sein könnten[2].
Für diejenigen, die den Bundesstaat rechtskonstruktiv als dezentralisierten Einheitsstaat begreifen, ergibt sich bei der Beurteilung der zwischengliedstaatlichen Beziehungen kaum eine Schwierigkeit.
Wenn die Glieder ihre Herrschaftsrechte vom Bund ableiten, sind auch die zwischen ihnen geltenden bündisch-genossenschaftlich erzeugten Rechtsnormen in die einheitliche, staatlich-herrschaftliche Bundesrechtsordnung eingefügt[3].

bb) Schweizerische Staatslehre

Zu diesem Ergebnis kommt auch ein Teil der neueren schweizerischen Lehre[4]. Soweit sie die Staatsnatur der

---

1) Zorn, StR Bd. I, S. 63 ff.
2) so zB. Jahrreiß, S. 28 ff; Neuber, S. 8 ff (m.w. Nachw.); Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, S. 142 ff.
3) so insbes. Neuber, S. 20.
4) insb. Gut, S. 159/160; Fleiner-Giacometti, S. 879; auch schon Bluntschli, VR, S. 87, bezeichnete den Charakter der interkantonalen Konkordate als dem Völkerrecht "analog", ebenso wohl auch Katzenstein, S. 96.

Kantone verneint, weil wegen der Souveränität des Bundes die Herrschaftsrechte der Kantone als von der Bundesgewalt delegiert angesehen werden[1], kommt auch sie zu der Auffassung, daß die Rechtsbeziehungen zwischen den Kantonen nur staatlicher Natur sein können. Das auf diese Beziehungen anwendbare Völkerrecht wird als bundesrechtlich rezipiertes, transformiertes Völkerrecht bezeichnet[2].

cc) Lehre von der Völkerrechtsmittelbarkeit der Gliedstaaten

In diesen Zusammenhang gehört auch die Rechtslehre, die vom Primat des Völkerrechts ausgehend neue Unterscheidungskriterien zwischen völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Staatenverbindungen sucht, da für sie von der Prämisse der Einheit der Rechtsordnung aus die herkömmliche Unterscheidung in vertragliche Staatenverbindungen und auf Verfassung beruhende Staatenverbindungen keine Berechtigung mehr hat[3].
Da es innerhalb eines einheitlichen Rechtssystems keine anderen als rechtsinhaltliche Unterscheidungskriterien geben kann[4], stellte z.B. Verdross[5] bei der Unterscheidung zwischen Staatenbund und Bundesstaat auf den Inhalt der Verfassung, dh. darauf ab, ob das Verhältnis zwischen den Gliedern durch die im Vertragswege gesetzte Bundesverfassung e r s c h ö p f e n d geregelt ist, so daß es einzig und allein nach Regeln dieser fortgebildet werden kann, oder aber, ob die Bundesverfassung selbst nur eine Teilordnung innerhalb des völkerrechtlichen Verhältnisses zwischen den verbundenen Staaten bildet, während ihre sonstigen Beziehungen unmittelbar dem Völkerrecht untergeordnet bleiben. Im ersten Falle gingen mit Abschluß des Vertrages die Vertragsteile als

---

1) Gut, S. 1 ff, 7/8, 159/160; Fleiner-Giacometti, S. 40 ff, 879.
2) Gut, S. 160; Fleiner-Giacometti, S. 879.
3) Zur Kritik an der Unterscheidung von Vertrag und Verfassung s. Kelsen, Souveränität, S. 280 ff und Allg-StL, S. 194 ff, ihm folgend Verdross, Verfassung, S. 101 ff.
4) Kelsen, Souveränität, S. 288 f; Verdross, Verfassung, S. 108.
5) Verfassung, S. 108 ff; ders., VR S. 195, S. 354; ders., Völkerrechtssubjektivität, S. 212 ff.

selbständige, dh., ausschließlich völkerrechtsunmittelbare Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft unter, um sich aus dem neu gegründeten Bundesstaat als dessen Teilordnungen auszugliedern. Zwar könne ihnen - trotz der vom Bund abgeleiteten Zuständigkeit - im Verhältnis zu dritten Staaten eine völkerrechtliche Stellung zukommen[1]; ihr Verhältnis zum Bundesstaat wie zu den anderen Gliedstaaten werde dagegen ausschließlich von den Normen der Bundesverfassung beherrscht. Die Rechtsverhältnisse zwischen den Gliedstaaten könnten zwar weiterhin nach Völkerrecht beurteilt werden, aber nur soweit, als die Bundesverfassung dies ausdrücklich oder stillschweigend zulasse. Dieses Völkerrecht sei daher bloß ein delegiertes staatliches Recht[2].

Ein weiterer Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht sei den Gliedstaaten aber nicht deshalb unmöglich, weil die Verfassung die oberste, souveräne Ordnung bilde - wie die traditionelle Theorie vom konstitutiven Gründungsvertrag dies annehme - sondern weil das allgemeine Völkerrecht den Untergang von Staaten als selbständige Völkerrechtssubjekte im Wege des Staatsvertrags ermögliche.

Der gleichen Ansicht ist Kunz[3], der den wesentlichen Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat in der Souveränität sieht, die er als Völkerrechtsunmittelbarkeit versteht[4]. Während die Einzelstaaten im Staatenbund ihre Völkerrechtsunmittelbarkeit behielten, seien die Gliedstaaten im Bundesstaat delegierte Teilordnungen des allein völkerrechtsunmittelbaren Bundes. Sie seien nur "Staaten im Sinne des Staatsrechts", nicht "Staaten im Sinne des Völkerrechts"[5]. Daraus folge, daß die

---

1) Verdross, Verfassung, S. 109, 122 ff bezeichnet Gliedstaaten mit völkerrechtlichen Zuständigkeiten als teils staatsunterworfen, teils völkerrechtsunmittelbar.
2) Verdross, Verfassung, S. 109; ders.,VR S.195 Fußn.3.
3) Kunz, Staatenverbindungen, S. 126, 689 ff; ders., AJIL Bd. 45, S. 329 ff.
4) Vgl. Kunz, Staatenverbindungen, S. 41 und passim; Völkerrechtsunmittelbarkeit bedeutet unmittelbare Verleihung der staatlichen Kompetenzfülle durch die übergeordnete Völkerrechtsordnung
5) Kunz, Staatenverbindungen, S. 52, 126; ders., AJIL Bd. 45, S. 332.

zwischengliedstaatlichen Beziehungen ausschließlich durch die Bundesstaatsrechtsordnung geregelt seien[1]. Zwischengliedstaatliche Verträge seien öffentlich-rechtliche Verträge, die ihre Geltung nur aus dem Bundesrecht ableiten könnten. Materielles Völkerrecht gelte nur als delegiertes staatliches Recht weiter[2].
Lediglich dann, wenn die Gliedstaaten in gewissen Beziehungen nicht der Bundesverfassung unterworfen seien (zB. hinsichtlich der nach der Bismarck'schen Reichsverfassung bestehenden Reservatrechte) seien sie völkerrechtsunmittelbar geblieben. Es liege dann aber kein typischer Bundesstaat, sondern eine Übergangsform zum Staatenbund vor[3].
Auch Guggenheim faßt vom Primat des Völkerrechts ausgehend die Gliedstaaten als Ausgliederungen des Bundesstaats auf. Der Bundesstaat erhebe im Gegensatz zum Staatenbund als einer völkerrechtlichen Staatenverbindung einen - nur durch das Völkerrecht eingeschränkten - Totalitätsanspruch auf Rechtsetzung und Durchsetzung innerhalb seines Gebietes[4].
Demgemäß finde das zwischengliedstaatliche Recht, auch soweit es sich um Anwendung völkerrechtlicher Rechtssätze handele, seine Geltungsgrundlage im Bundesstaatsrecht[5].

b) Bundesstaatslehre, nach der die Gliedstaaten Staaten, aber nicht souverän sind

Aber auch ein Teil der Lehre, der die Gliedstaaten als echte Staaten ansieht[6], unterstellt die zwischengliedstaatlichen Beziehungen ausschließlich dem nationalen Recht. Ihre im einzelnen differenten Begründungen stehen

---

1) Kunz, Staatenverbindungen, S. 689/690, 691, 694.
2) Kunz, Staatenverbindungen, S. 691, und AJIL Bd. 45, S. 332, wo er dieses Recht als Völkerrecht kraft Analogie bezeichnet.
3) Kunz, Staatenverbindungen, S. 59 ff, 694.
4) Guggenheim, VR Bd. I, S. 221.
5) Guggenheim, VR Bd. I, S. 277 Fußn. 323.
6) zB. Scheuner, Bilfinger, Jerusalem, Walter Jellinek, Anschütz, H.-E.Giese, Hans Schneider, Dahm, Von der Heydte.

auf dem Boden der traditionellen Lehre, nach der der Staatenbund auf Vertrag, der Bundesstaat auf Verfassung beruht[1].

aa) Ableitung der staatlichen Natur des Zwischenländerrechts aus dem Souveränitätsbegriff

Nach dieser auf dem Souveränitätsdogma beruhenden Unterscheidung wird, um die bundesstaatliche Rechtsordnung selbst als die höchste, souveräne - außerhalb des Völkerrechts stehende - Rechtsordnung begreifen zu können, die Entstehung des Bundesstaats als metarechtliche Tat gedeutet und damit das Völkerrecht als Rechtsgrundlage für die Konstruktion des Bundes ausgeschlossen. Darüberhinaus wird aber dem Völkerrecht schlechthin die Möglichkeit abgesprochen, innerhalb des Geltungsbereichs der bundesstaatlichen Rechtsordnung noch irgendwelche Beziehungen zu regeln: Die souveräne Bundesgewalt sei nicht nur "oberste" Gewalt, sondern sie trete zugleich mit dem Anspruch ausschließlicher und umfassender Kompetenz auf, alle die innerhalb ihres Geltungsbereichs möglichen Lebensverhältnisse selbst zu regeln. Sie umfasse damit auch den Bereich, in dem sich die Glieder als Staaten gegenüberständen[2].
Der Bundesstaat als souveräner Staat ist für die Gliedstaaten, die er umfaßt und einbegreift, letzte rechtliche Instanz; die Gliedstaaten erscheinen in ihm "vom Völkerrecht gewissermaßen abgekapselt"[3]. Das Völkerrecht knüpfe nur an souveräne Staaten an; es gelte nicht für solche zwischenstaatlichen Beziehungen, deren Regelung zu der Kompetenz eines rechtlich übergeordneten Gemeinwesens gehöre[4].
Demgemäß ergibt sich für einige Autoren die staatliche Natur des Zwischenländerrechts bereits aus der Definition des Völkerrechts: Völkerrecht ist für sie die

---

1) vgl. dazu Jellinek, AllgStL S. 737 ff, 762 ff; Laband StR Bd. I, S. 55 ff.
2) Vgl. etwa die Ausführungen bei Schlochauer, S. 24; Mallmann, WBdVR Bd. III, S. 648 ff; Hans Schneider, VVDStRL 19, S. 13.
3) Vgl. Von der Heydte, VR Bd. I, S. 113.
4) Vgl. Drost, S. 1; Brockhaus, S. 11 ff, 47 f; Jagenlauf, S. 50; Rudolf, VR u. deutsches Recht, S. 115.

Rechtsordnung herrschaftsfreier Gemeinwesen[1]. Es regelt die Beziehungen zwischen Staaten nur insofern, als diese Staaten weder einander, noch einem dritten Staat rechtlich untergeordnet sind[2].

bb) Ableitung aus dem Begriff der Kompetenz-Kompetenz

Ein weiterer Teil dieser Lehre versteht unter der Souveränität des Bundes hauptsächlich dessen Kompetenz-Kompetenz und leitet aus dieser die staatliche Natur des Zwischenländerrechts her: Die Tatsache, daß aufgrund dieser Kompetenz-Kompetenz die Rechtsbildung zwischen den Gliedstaaten durch einseitigen Befehl des übergeordneten Gesamtverbands geregelt werden k ö n n e , gleichgültig, ob dieser Weg gewählt werde oder nicht, schließe bereits die Möglichkeit völkerrechtlicher Rechtsbildung zwischen den Gliedstaaten aus. Denn ein wesentliches Element des Völkerrechts bestehe gerade im Fehlen einer übergeordneten staatlichen Gewalt, die die Beziehungen der ihr untergeordneten Staaten zu regeln potentiell imstande sei[3]. Das zwischen den Gliedstaaten ggf. noch in Geltung stehende Völkerrecht sei bei der Konstituierung des Bundes zu staatlichem Recht umgewandelt worden[4].

cc) Ableitung aus weiteren Einzelgesichtspunkten

Daneben sind weitere Einzelgesichtspunkte geltend gemacht worden, aus denen sich der staatliche Charakter des Zwischengliedstaatsrechts ergeben soll.
Aus der Existenz einer staatlichen Gerichtsbarkeit für zwischengliedstaatliche Streitigkeiten ergebe sich, daß über den Ländern eine staatliche Friedensordnung stehe, die die Rechtsverhältnisse zwischen den Gliedstaaten in sich einbeziehe. Insbesondere sei es mit einem dualisti-

---

1) Drost, S. 1/2.
2) Anzilotti, S. 92, S. 269/270.
3) H.-E.Giese, S. 100/101; Armbruster, Gutachten, S. 8; Jerusalem, S. 78 ff.
4) Jerusalem, S. 79.

schen Grundverhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht unvereinbar, wenn die Beziehungen zwischen Gliedstaaten sachlich-rechtlich nach Völkerrecht und verfahrensrechtlich nach Staatsrecht zu behandeln seien. Denn der sachlich-rechtliche Gehalt einer Rechtseinrichtung könne nicht aus einer anderen Rechtsordnung stammen als die verfahrensrechtliche Form seiner Verwirklichung[1].

Des weiteren ist auch der im Bundesstaat anerkannte Grundsatz der Bundes- und Länderfreundlichkeit und das bundesstaatliche Gebot zu wechselseitiger Rücksichtnahme, das auch im Verhältnis von Land zu Land gilt[2], herangezogen worden, um darzutung, daß die Beziehungen zwischen den Ländern im wesentlichen von staatlichen Rechtssätzen beherrscht werden und daß daneben jedenfalls für eine unmittelbare Anwendung des Völkerrechts kein Raum mehr bleibe[3].

Scheuner[4] betont, daß die Einzelstaaten einem politischen Gesamtsystem eingeordnet seien und daß aus ihrer engen Verbundenheit notwendig bundesmäßige Friedens- und Verständigungspflichten im Verhältnis von Bund zu Land und auch von Land zu Land folgten. Diese Prinzipien müßten als "konstitutive Grundlage" des Bundes für das Bundesrecht fruchtbar gemacht werden; es gehe nicht an, ihre Geltung bei den zwischengliedstaatlichen Beziehungen anzuerkennen, zugleich aber die völkerrechtliche Natur derselben zu behaupten.

Müller[5] kommt aufgrund der Integrationslehre Smends zu dem Ergebnis, daß das Bündnis unter den Gliedstaaten zusammen mit dem Verfassungsgesetz eine einheitliche umfassende Rechtsordnung darstelle, die auch die Ordnung sämtlicher Beziehungen unter den Gliedstaaten zu regeln in Anspruch nehme.

---

1) Neuber, S. 18/19, 21; vgl.auch H.-E.Giese,S.101. Armbruster, Gutachten, S. 8.
2) Vgl. dazu BVerfGE 1, 299, 315.
3) Dazu im einzelnen Hans Schneider, VVDStRL 19,S.13 ff; H.-E.Giese, S. 101; Armbruster, Gutachten, S. 8, 15 ff; Bachof, Gutachten, S. 15, der sich der Begründung von Hans Schneider anschließt; s.a.Geiger, Treu - pflicht, S. 48 /49 .
4) Zeitschrf.f.ausl.öff.R.u.VR, Bd.I, S. 817 ff, 818/ 819.
5) Müller, S. 66 ff.

Anschütz[1] stellt darauf ab, daß der Verkehr der Länder untereinander keine auswärtige Verwaltung, sondern Innenpolitik sei.

c) Bundesstaatslehre Usteris

Eine besondere rechtstheoretische Begründung der staatlichen Natur der Zwischengliedstaatsbeziehungen gibt Usteri von seiner Bundesstaatstheorie aus:
Die Normen, die die Beziehungen der Glieder untereinander regeln, stellen nach Usteri teils ordentliches Bundesrecht, teils ein "besonderes zwischengliedliches Bundesrecht" dar. Ordentliches Bundesrecht seien alle die zwischengliedliche Beziehungen regelnden Normen, die von Bundesorganen ausgehen, wohingegen das besondere zwischengliedliche Bundesrecht ein analog dem Privatrecht strukturiertes Bundesrecht sei. Es unterscheide sich vom Privatrecht nur darin, daß die Organe der Glieder bei Ausübung ihrer Vertragsfreiheit nicht nur an die bundesrechtlichen, sondern auch an die landesverfassungsrechtlichen Vorschriften gebunden seien. Sofern Gliedstaatsverträge rechtssetzender Natur seien, enthielten sie außer zwischengliedlichem Bundesrecht auch noch übereinstimmendes Gliederrecht[2].
Nach Usteri ist der Bundesstaat "ein komplex aufgebauter Staat"[3]. Die Glieder sind Teilgebilde, die selbst keine Staaten[4], aber auch keine vom Bund abgeleiteten, delegierten Selbstverwaltungskörper sind[5]. Sie stellen Partnergemeinwesen dar, die zusammen mit dem Bund ein geschlossenes Rechtssystem, e i n e n Staat bilden, an dessen Spitze ein komplexes Grundnormengefüge gedacht wird[6]. Es wird ein Grundnormenpaar vorausgesetzt, das einerseits die Teilverfassungsgeber zwecks Vermeidung existenzieller Konflikte zu bundestreuem Verhalten

---

1) Anschütz, Komm. Anm. 2 zu Art. 78 RV.
2) Usteri, S. 281 f, 282.
3) Usteri, S. 236, 354 und passim.
4) Usteri, S. 209/210.
5) Usteri, S. 237.
6) Usteri, S. 224 ff.

verpflichtet und andererseits - als Korrelat dazu -dem Gesamtverfassungsgeber die Befugnis verleiht, die Beziehungen zwischen den Teilverfassungsgebern zu regeln. Dies sei eine Funktion, die nur die Gesamtrechtsordnung erfüllen könne[1]. Für eine unmittelbare Geltung von Völkerrecht bleibe innerhalb dieses geschlossenen Rechtssystems kein Raum.

d) Lehre Wenglers

Von seiner besonderen Grundauffassung aus, daß das Wesen der Rechtsordnung in einem durch die Eigenart der Unrechtfolge vermittelten kettenartigen Zusammenhang zwischen faktisch geltenden Normen besteht[2], gehört nach Wengler das zwischen Gliedstaaten geltende Recht der staatlichen Rechtsordnung an, weil innerhalb zwischengliedstaatlicher Beziehungen nicht die typisch völkerrechtlichen Unrechtsfolgen Platz greifen, sondern Streitigkeiten aus derartigen Beziehungen meist vor staatliche Gerichte gebracht und deren Entscheidungen ggf. durch staatlichen Rechtszwang vollstreckt werden[3]. So gehören nach Wengler zwischengliedstaatliche Verträge dem staatlichen Recht an, weil bei Vertragsverletzungen die völkerrechtlichen Unrechtsfolgen wie Repressalie, Retorsion ausgeschlossen seien[4].
Für das "öffentliche Nachbarrecht" zwischen Gliedstaaten gälten in den meisten Bundesstaaten die Vorschriften des Völkerrechts entsprechend. Es liege eine gewohnheitsrechtliche Verweisung des staatlichen Rechts auf das Völkergewohnheitsrecht zwecks Bildung analoger Rechtsvorschriften vor[5].

---

1) Usteri, S. 232/233.
2) Wengler, VR Bd.I, S. 22 ff, S. 44/45.
3) Wengler, VR Bd.I, S. 281, 286; Bd.II, S. 1092 ff.
4) Wengler, VR Bd. I, S. 281.
5) Wengler, VR Bd. I, S. 84; Bd. II, S. 1092 ff, 1093.

e) Die Frage der "Anwendbarkeit" völkerrechtlicher Normen

Auch die Lehre, nach der zwischen Gliedstaaten grundsätzlich nur staatliches Recht gelten kann, kommt wegen des Fehlens bundesrechtlicher Regelungen nicht um die Frage herum, ob Völkerrecht nicht wenigstens zur Ausfüllung der Lücken des bundesstaatlichen Rechts heranzuziehen ist. Die Frage hat eine unterschiedliche Beantwortung erfahren:
Nach einer Mindermeinung soll Völkerrecht überhaupt nicht mehr anwendbar sein und allein die "Analogie des Staatsrechts" herangezogen werden.[1)]
Nach einer davon abweichenden Ansicht ist zwar ebenfalls nur nationales Recht anwendbar und zwar in erster Linie das geschriebene und ungeschriebene Bundesrecht, in zweiter Linie die ungeschriebenen Regeln des gemeinen (nationalen, zB. deutschen) Staatsrechts, das damit offenbar als existent vorausgesetzt wird. Das Völkerrecht soll höchstens als "Hilfsmittel" zur Fixierung derartiger Regeln des gemeinen Staatsrechts herangezogen werden.[2)]
Eine sachliche Notwendigkeit, das Völkerrecht heranzuziehen, bestehe im übrigen auch nur bedingt, weil der Grundsatz der Bundestreue viel mehr hergebe, als die Regeln des Völkerrechts[3)]. Dieser Grundsatz sei in erster Linie aus sich selbst heraus zu entwickeln, könne aber mittels Heranziehung völkerrechtlicher Grundsätze weiter konkretisiert werden[4)].
Nach Walter Jellinek[5)] ist auch das gemeine Recht aus der Zeit des Deutschen Bundes mit seinen nachbarrechtlichen Grundsätzen auf die Länderbeziehungen analog anwenbar. Für Monz ist wegen der Ähnlichkeit der Länder mit den Gemeinden und sonstigen innerstaatlichen Ge-

---

1) So Haenel, Studien I, S. 251; ähnlich auch Fr.Giese, RV, Anm. 3 zu Art. 19 RV, der die Anwendung völkerrechtlicher Grundsätze für nicht unbedenklich hält.
2) So Hans Schneider, VVDStRL 19, S. 13 ff, 14; ebenso Armbruster,Gutachten, S. 14 ff; Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 9 1 zu Art.66 der Verf.v.NRW, und Müller, S. 92 ff.
3) Hans Schneider, VVDStRL 19, S. 14; Armbruster, Gutachten, S. 16.
4) vgl. Mallmann, WBdVR Bd. III, S. 650.
5) S. 149, unter Hinweis auf die Austrägalordnung von 1817.

bietskörperschaften auch das allgemeine Verwaltungsrecht, das Recht des öffentlich-rechtlichen Vertrages und das Zweckverbandsrecht anwendbar[1].

Daneben wird auch eine entsprechende Anwendung der Grundsätze des Zivilrechts in Betracht gezogen[2], jedenfalls soweit sie im allgemeinen Verwaltungsrecht anerkannt seien[3].

Der überwiegende Teil der Lehre ist der Auffassung, daß die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten, soweit sie nicht bereits durch Bundesrecht geregelt sind, weiterhin nach Völkerrecht bzw. entsprechend dem Völkerrecht beurteilt werden können[4].

Für die meisten von ihnen gilt dies aber nur, weil und soweit die Bundesverfassung dies ausdrücklich oder stillschweigend zugelassen hat; soweit also Bundesstaatsrecht das Völkerrecht delegiert[5], rezipiert bzw. transformiert[6] hat und damit zu staatlichem Recht umgewandelt hat. Seine Geltung beruht dann nicht mehr auf völkerrechtlicher, sondern bundesverfassungsrechtlicher Rechtsgrundlage bzw. auf bundesrechtlichem Anwendungsbefehl[7].

Darüber, wie und in welcher rechtlichen Form diese Umwandlung in das staatliche Recht vollzogen worden ist, bestehen verschiedene Vorstellungen:

Teils wird ausgeführt, daß bei der Konstituierung des

---

1) Monz, S. 47 ff.
2) Thoma, HdbDStR Bd.I, S.178 Fußn.15; Müller, S. 92 f; ablehnend Neuber, S. 22.
3) so Monz, S.51.
4) Vgl. Brockhaus, S. 60 und die dort unter Fußn. 178, 1. Abs. zitierten Autoren; ferner H.-E. Giese, S. 103/104; Mallmann, WBdVR Bd.III, S. 650; Monz, S. 43 ff.; Armbruster, Gutachten, S. 15 ff; Bachof, Gutachten, S. 15; Tekülve, S. 15/16; Jerusalem, S. 79, 83.
5) so Verdross, Verfassung, S. 109; ders., VR S. 195 Fußn. 3.
6) Gut, S. 160; Berber, VR Bd.I, S. 143, 147; Fleiner-Giacometti, S. 879; Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, S. 137 Fußn. 3.
7) Vgl. Armbruster, Gutachten, S. 18.

Bundes zwischen den Gliedstaaten Normen völkerrechtlicher Herkunft in Geltung belassen worden seien, die aber im Moment der Staatsgründung ihren Charakter geändert hätten: Die ursprünglich völkerrechtlichen Normen seien zu staatsrechtlichen umgewandelt worden[1].
Nach Wengler[2] soll eine gewohnheitsrechtliche Verweisung des staatlichen Rechts auf das Völkergewohnheitsrecht zwecks Bildung analoger Rechtsvorschriften vorliegen.
Für einige Autoren wird die Rezeption von Völkerrecht in das staatliche Recht durch die verfassungsrechtlichen Transformationsklauseln bewirkt, kraft deren die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteile des Bundesrechts sind. Diese Klauseln sollen auch für die Rechtsbeziehungen zwischen den Ländern gelten und somit Geltungsgrundlage für die Anwendung von völkerrechtlichen Normen sein[3].
Aber auch diese Autoren, die von einer Rezeption des Völkerrechts in das staatliche Recht ausgehen, betonen, daß es sich nur um eine entsprechende, analoge bzw. modifizierte Anwendung des Völkerrechts handeln könne, da das bündische Moment, die besonderen Rücksichtnahmepflichten in den zwischengliedstaatlichen Beziehungen nicht außer acht gelassen werden dürfe[4].
Andere Autoren sehen in der Anwendbarkeit von Völkerrecht im Zwischenländerverhältnis einen normalen Fall analoger Rechtsbildung zwecks Ausfüllung von Rechtslücken im Zwischenländerrecht, ohne auf Konstruktionen wie Delegation, Rezeption oder Transformation von Völker-

---

1) Jerusalem, S. 79; Gut, S. 160.
2) VR Bd. I, S. 84.
3) so H.-E. Giese, S. 103/104; Armbruster, Gutachten, S. 18f.; Brockhaus, S. 58 f, nach dem eine analoge Anwendung der Völkerrechtsregeln für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander nicht notwendig ist, da durch Art. 25 GG bereits eine Umformung in Bundesrecht vorliegt; auch Mallmann, WBd VR Bd. III, S. 650 verweist auf Art. 25 GG.
4) H.-E. Giese, S. 103/104; Armbruster, Gutachten, S.17; Brockhaus, S. 91 f.

recht durch das Bundesrecht zurückgreifen glauben zu müssen[1].

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß nach dieser Lehre die Geltung völkerrechtlicher Normen im Bundesstaat

1) nur eine subsidiäre, ergänzend zum Bundesstaatsrecht ist,
2) daß die Geltung von Völkerrecht im Bundesstaat auf Bundesstaatsrecht beruht und
3) daß die Geltung von Völkerrecht nur eine entsprechende, analoge, dem engen bundesstaatlichen Verhältnis angepaßte ist.

4. Auffassungen, die sich nicht eindeutig der 2. oder 3. Gruppe zuordnen lassen

a) Die Auffassung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich:

Die Auffassung des Staatsgerichtshofes in der Frage des zwischen den Ländern geltenden Rechts wird sowohl von denjenigen, die die Länderbeziehungen ausschließlich dem nationalen Recht unterstellen als auch von den Verfechtern der Geltung von Völkerrecht für sich in Anspruch genommen. Teils wird behauptet, daß er niemals völkerrechtliche Grundsätze auf das Verhältnis der deutschen Gliedstaaten zueinander angewandt habe, sondern solche nur zur Ermittlung entsprechender Sätze des gemeinen deutschen Staatsrechts herangezogen bzw. zur Ausfüllung von Lücken des Bundesrechts analog angewandt habe[2]. Teils findet sich, insbesondere bei den Autoren aus der Zeit der Weimarer Reichsverfassung, die Meinung, der Staatsgerichtshof habe die Zwischenländerbeziehungen dem Völkerrecht unterstellt[3], wobei meist allerdings nicht

1) so wohl Neuber, S. 22; Jesch, JZ 1961, S. 33 ff.
2) zB. Hans Schneider, VVDStRL 19, S. 13/14; ders., DÖV 1957, S 648/649; H.-E. Giese, S. 95 ff.; Wengler, VR Bd. II, S. 1093.
3) Thoma, HdbDStR Bd.I, S. 178 (subsidiäre Geltung); Jerusalem, S. 78, Fußn. 3; Ficker, S. 11; Gut, S. 155; Neuber, S. 16/17; Müller, S. 23.

klar festgestellt wird, ob der Staatsgerichtshof Völkerrecht unmittelbar oder nur mittelbar - etwa über Art. 4 WRV - als staatliches Recht angewandt hat.
Dies hat seine Ursache darin, daß der Staatsgerichtshof selbst nicht eindeutig zwischen einer unmittelbaren, wenngleich subsidiären und modifizierten und einer nur mittelbaren und entsprechenden Anwendung des Völkerrechts unterschieden hat. Tatsächlich läßt sich die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes keineswegs eindeutig zugunsten der einen oder anderen Auffassung in Anspruch nehmen, sondern die Entscheidungen lassen sich teils im Sinne unmittelbarer, teils im Sinne einer nur mittelbaren Anwendung von Völkerrecht als rezipiertem Recht verstehen.
In der Entscheidung des Rechtsstreits zwischen Bremen und Preußen[1] hat der Staatsgerichtshof ausgeführt, daß keine Rede davon sein könne, daß das, was im Völkerrecht Geltung erlangt habe, ohne weiteres auch für das Staatsrecht des Deutschen Reiches gelten könne. Das Deutsche Staatsrecht werde hier maßgebend allein beherrscht von der Tatsache der Verbindung der Glieder zum Deutschen Reich und der für diese Verbindung geltenden Reichsverfassung. Wenn das Staatsrecht allerdings keine Anhaltspunkte für die Lösung einer Frage bereithalte, soll ein "Schluß" vom Völkerrecht auf das staatliche Rechte nicht von der Hand zu weisen sein.
Diese Äußerung läßt sich in Übereinstimmung mit dem überwiegenden Teil der Lehre[2] im Sinne einer nur analogen Anwendung des Völkerrechts bzw. einer nur hilfsweisen Heranziehung zwecks Findung von Regeln des staatlichen Rechts auffassen.
Im Falle der Donauversickerung[3] führt der Staatsgerichtshof aus, daß sich die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten in erster Linie nach Staatsrecht und -

---

1) RGZ 112, Anh. S. 21 ff, 28.
2) so Scheuner, Zeitschr. f.ausl.öff.R.u.VR. Bd.I, S. 817 ff, 818; Neuber, S. 16; Gut, S. 153; Hans Schneider, DÖV 1957, 648 und H.-E. Giese, S. 95/96.
3) RGZ 116, Anh. S. 18 ff, S. 29/30.

soweit dieses unvollständig sei - nach Völkerrecht regelten, dh., nach den in Art. 4 WRV genannten, allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts, die als bindende Bestandteile des Deutsches Reichsrechts gälten. Darüberhinaus schaffe das enge bundesstaatliche Verhältnis Rücksichtsnahmepflichten zwischen den Gliedern, die sich - jedenfalls in gleichem Maße - nicht aus dem Völkerrecht herleiten ließen.

Die gleichen Grundsätze hat der Staatsgerichtshof in der Entscheidung über die Verunreinigung des Weserwassers[1] vertreten, in der er ausdrücklich auf die vorgenannte Entscheidung verwiesen hat.

Daß der Staatsgerichtshof hier Völkerrecht nur in modifizierter Form zur Anwendung kommen läßt, rechtfertigt noch nicht die Annahme, daß er sich damit gänzlich gegen die Geltung von Völkerrecht im Zwischenländerbereich habe aussprechen wollen bzw. nur die Feststellung eines deutschen Rechtssatzes "mit Hilfe" des Völkerrechts habe befürworten wollen[2]. Das entspricht nicht dem Inhalt der Entscheidungen, die ausdrücklich auf völkerrechtlichen Normen basieren und diese nur im Hinblick auf die enge Verbundenheit der Glieder einschränkend interpretieren[3].

Jedoch läßt die Anwendung von Völkerrecht unter Bezugnahme auf Art. 4 WRV, nach dem Völkerrecht als Teil des Landesrechts gilt, nicht eindeutig erkennen, ob der Staatsgerichtshof hier Völkerrecht unmittelbar oder nur mittelbar als rezipiertes staatliches Recht anwenden wollte[4].

Der Sache nach scheint sich der Staatsgerichtshof für den echten zwischenstaatlichen, völkerrechtlichen Charakter dieser Normen ausgesprochen zu haben, weil er mit Nachdruck betonte, daß die Länder noch Staaten sind und daß, soweit in der Verfassung Lücken gelassen sind, man

---

1) RGZ 121, Anh. S. 1 ff, 7 f.
2) So aber Hans Schneider, VVDStRL 19, 13/14; ders., DÖV 1957, S. 649; H.-E. Giese, S. 97, die "modifiziertes Völkerrecht"offenbar nicht mehr als Völkerrecht ansehen wollen.
3) vgl. auch Oberländer, S. 27-29.
4) Zweifelnd zB. Schaumann, VVDStRL 19, S. 122, Fußn. 126.

die historische Stellung der Länder als selbständiger Staaten habe bestehen lassen wollen.
Die Heranziehung von Art. 4 WRV kann aber durchaus auch in dem gegenteiligen Sinne verstanden werden, daß der Staatsgerichtshof nur staatliches Recht, und zwar durch die Reichsverfassung rezipiertes Völkerrecht, anwenden wollte[1].
Auf diese rechtliche Inkonsequenz in der Staatsgerichtspraxis hat insbesondere Walz[2] hingewiesen. Offenbar liegt in dieser Zweideutigkeit auch der Grund, daß die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs jeweils verschieden interpretiert wurde.
Nur im Rechtsstreit über die Feststellung der Hoheitsrechte an der Lübecker Bucht[3] hat der Staatsgerichtshof seiner Entscheidung völkerrechtliche Grundsätze über die Abgrenzung der Gebietshoheit innerhalb von Baien und Buchten zugrunde gelegt, ohne zu sagen, daß diese Grundsätze nur über Art. 4 WRV, also evtl. nur als Bestandteile des deutschen Staatsrechts, gelten[4]. Vereinbarungen zwischen den streitenden Ländern werden hier sogar als völkerrechtliche Vereinbarungen bezeichnet[5].

b) Die Rechtsauffassung des Supreme Court der Vereinigten Staaten von Nordamerika

Obwohl der Supreme Court in einigen Entscheidungen näher zum Problem des zwischengliedstaatlichen Rechts Stellung genommen hat, ist die Frage, ob dieses Recht dem Völkerrecht unmittelbar angehört oder Teil des nationalen Rechts ist, verschwommen geblieben[6]. Im Rechtsstreit Rhode Island v. Massachusetts[7] führte der Supreme Court aus, daß ihm im Falle des Fehlens einer

---

1) In diesem Sinne verstehen H.-E. Giese, S.96/97; Walz, S. 318/319; Drost, S.1 die genannten Entscheidungen des Staatsgerichtshofes.
2) S. 319.
3) RGZ 122, Anh. S. 1 ff, 11.
4) darauf weisen bes. Gut, S. 155; Neuber, S. 17; Walz, S. 320, Fußn. 145 hin.
5) RGZ 122, Anh. S. 8.
6) so auch Müller, S. 47; Ibrahim, S. 116.
7) zit. bei J.B. Scott, S. 118ff.

Entscheidungsgrundlage die Fähigkeit eingeräumt sei, "to decide according to the appropriate law of the case." Diesem Grundsatz entsprechend hat der Supreme Court in der ersten Entscheidung des Rechtsstreits Kansas v. Colorado[1] mehrere Rechtsquellen nebeneinander für anwendbar erklärt: "Sitting, as it were, as an international, as well as a domestic tribunal, we apply Federal law, state law[2], and international law, as the exegencies of the particular case may demand."

Der Grund dafür, daß dem Supreme Court die Anwendung von Völkerrecht im zwischengliedstaatlichen Verhältnis als selbstverständlich erscheint, ohne daß auf die theoretische Frage eingegangen wird, ob dieses Recht noch Völkerrecht im eigentliche Sinne oder ob es nationales Recht ist, dürfte darin liegen, daß entsprechend dem amerikanischen Grundsatz vom Völkerrecht als "part of the law of the land"[3] die Rechtordnung als eine Einheit erscheint und demzufolge die Anwendung von Völkerrecht oder staatlichem Recht nur unter dem pragmatischen Gesichtspunkt von Bedeutung ist, das für den Einzelfall angemessene Recht, das "appropriate law of the case" zu finden[4]. So haben die Gerichte oftmals betont, daß Völkerrecht ein Teil des Landesrechts sei und daß es nicht nur gegenüber fremden Nationen, sondern auch gegenüber den Schwesterstaaten gelte[5].
Dagegen hat der Supreme Court in späteren Entscheidungen das Problem des "interstate law" einer - in Ansätzen - gesonderten rechtlichen Begründung unterzogen,

---

1) zit. bei J.B.Scott, S. 358 ff. 366.
2) Unter "state law" hat der Supreme Court wohl hauptsächlich das in Nordamerika geltende, durch die Gerichtspraxis aufgebaute "common law" verstanden. Dieses Recht, das nicht die Qualität von Bundesrecht hat, ist allen Staaten gemeinsam, kann aber abgeändert, weiterentwickelt werden, soweit es Gegenstände der einzelstaatlichen Gesetzgebung betrifft. Soweit zwei Staaten die gleiche common-law-Regel anerkennen, ist sie in zwischengliedstaatlichen Streitigkeiten als Entscheidungsgrundlage verwertbar. S. dazu auch Müller, S. 48/49.
3) Vgl. die grundsätzliche Entscheidung im Falle "The Paquete Habana",zit. bei J.B.Scott,S.449, auf die der Supreme Court in zwischengliedstaatlichen Streitigkeiten mehrfach Bezug nahm.
4) So auch Müller,S.49/50; Schaumann, VVDStRL 19,S.122/23
5) Vgl.die bei Cowles,Recueil des Cours, Bd.74,S.687 ff. zitierten Urteile des Supreme Court der Union und der Einzelstaaten.

die mehr dafür zu sprechen scheint, daß er das zwischengliedstaatliche Recht dem bundesstaatlichen nationalen Recht zuordnet.

Zwar hat der Supreme Court in der zweiten Entscheidung des Rechtsstreits Kansas ./. Colorado[1] zunächst auch wieder auf den Grundsatz, daß Völkerrecht ein Teil des Landesrechts sei und daß demzufolge Völkerrecht auch zwischen den Gliedstaaten anwendbar sei, verwiesen. Er hat sich dann aber auf die zwischen den Gliedstaaten geltende Kardinalregel der "equalitiy of right" berufen und versucht, aus diesem Prinzip Regeln zwischen den Gliedstaaten herzuleiten. Da er dazu berufen sei, die Streitfälle zwischen den Gliedstaaten nach diesem Prinzip zu entscheiden, bilde er durch seine fortlaufenden Entscheidungen praktisch das, was nicht zu Unrecht das "interstate common law" genannt werde . Es soll also aus dem Gleichheitsgrundsatz ein besonderes Recht für die Beziehungen unter den Gliedstaaten erst aufgebaut werden[2].

Was der Grundsatz der Gleichheit der Staaten hier bedeutet und wie er sich zu dem Grundsatz von der Anwendbarkeit von Völkerrecht verhält, wird nicht geklärt. Der Sinn der Entscheidung ist offensichtlich der, daß ein Einzelstaat Opfer zugunsten eines anderen Einzelstaates auf sich nehmen muß, wenn dadurch - vom Interesse der gesamten Union aus gesehen - der größtmögliche Vorteil für eine größtmögliche Zahl von Menschen erreicht wird[3]. Hier klingt das an, was der Supreme Court in späteren Entscheidungen[4] noch weiter ausge-

---

1) Zit. bei J.B. Scott, S. 431 ff., 448.
2) Granville Caldwell, AJIL Bd. 14, S. 67 f. versucht eine Reihe von Normen zusammenzustellen, die vom Supreme Court bis dahin als interstate common law entwickelt worden sind.
3) Nach Granville Caldwell, AJIL Bd. 14, S. 68 hat hier der Supreme Court die Verteilung des Arkansas-Wassers nach dem elastischen Prinzip "to do the greatest good to the greatest number" vorgenommen. Nach Pritchett, S. 93 ist hier "international law, modified by the exegencies of a federal system" angewandt worden. Vgl. hier auch Schwartz, S. 371; Müller, S. 51/52; H.-E. Giese, 45/46.
4) Hinterlider v. La Plata Co. 304 U.S. 92,104,106; Dyer v. Sims, 341 U.S. 31; vgl. dazu auch Schaumann, VVDStRL 19, S. 123;

führt hat und was der in Deutschland und der Schweiz gefundenen Formel entspricht, daß im zwischengliedstaatlichen Bereich nur bundesmäßig modifiziertes Völkerrecht gilt.
Eine Klärung der Frage, ob das interstate common law noch Völkerrecht, wenn auch modifiziertes Völkerrecht, ist oder ob es wegen seiner bundesgerichtlichen Herkunft dem nationalen Recht angehört, ist auch hier aus den gleichen Gründen wie den oben genannten nicht erfolgt[1].

Auch die auf diese Rechtsprechung Bezug nehmende Lehre läßt eine eindeutige Stellungnahme zu dieser Frage vermissen. Teils wird nur festgestellt, daß zwischen Gliedstaaten Völkerrecht angewandt werden könne[2]. Andere Autoren betonen, daß das vom Supreme Court zur Anwendung gebrachte "interstate common law" kaum mehr als Völkerrecht angesprochen werden könne[3]. R.D. Scott[4] sieht offenbar das interstate law als nationales Recht an, wenn er ausführt, daß die Souveränität des Bundes eine Lücke aufweise, wenn er nicht die Kompetenz zur Regelung der zwischengliedstaatlichen Beziehungen - in Form der Bildung von interstate common law durch den Supreme Court - habe. Das "interstate common law" werde nicht anders gefunden als eine sonstige Regel des "common law" und sei wie dieses nichts anderes als die Summe der Rechtsprechung der verschiedenen Gerichtshöfe[5].
Schwartz[6] bezeichnet die zwischengliedstaatlichen Streitigkeiten als "quasi-international" und sieht einen

---

1) so auch Müller, S. 51; Imbrahim, S. 116.
2) J.B. Scott, S. IX, S. 284 f. und passim; Willoughby, Constitutional Law Bd. III, S. 1360 ff, 1373; Cowles, Recueil des Cours, Bd. 74, S. 659 ff, 661/62, 687 ff, 740.
3) Vgl. R.D. Scott, AJIL Bd. 52, S. 432 ff, 442/43, ferner die Anmerkungen zur Entscheidung Kansas v. Colorado in AJIL Bd.1, 2.Teilbd. S. 730. 732 und in Harvard Law Review Bd. 21, S. 132 ff.
4) AJIL Bd. 52, S. 432 ff, 442/43; vgl. auch Ehmke, VVDStRL 19, S. 152 (Diskussion), der das "interstate common law" als "municipal law" bezeichnet.
5) AJIL Bd. 52, S. 445/446.
6) S. 86, S. 371.

fundamentalen Unterschied zwischen "interstate law" und "international law" darin, daß bei letzterem eine rechtliche Sanktion fehle.

Zusammenfassend läßt sich die amerikanische Rechtsprechung und Lehre dahin charakterisieren, daß das bei zwischengliedstaatlichen Streitigkeiten anzuwendende Recht entweder Bundesrecht, Vertragsrecht, "state law" oder Völkerrecht ist, die Anwendung von Völkerrecht evtl. hinter dem vom Bundesgericht aufgebauten interstate common law zurücktritt. Auffallend ist im Unterschied zu Deutschland und der Schweiz, daß die Rechtsquellen nicht in subsidiärer Reihenfolge herangezogen werden, sondern nach der Angemessenheit des Einzelfalles ausgesucht werden. Wegen des Rechtsstandpunktes, daß Völkerrecht ein Teil des Landesrechts ist, bleibt die Frage ungelöst, ob Völkerrecht im interstaatlichen Verhältnis unmittelbar, als Völkerrecht, gilt oder ob es nur als rezipiertes oder analog angewandtes staatliches Recht gilt.
Entsprechend unklar bleibt auch die Frage, ob die Befugnis der Gliedstaaten, untereinander Verträge abzuschließen, eine aus ihrer staatlichen Natur folgende, unmittelbar völkerrechtliche ist oder ob sie durch die compact-clause der Verfassung, Art. I, sec. 10, cl.3, verliehen ist, ob also die Verträge völkerrechtlicher oder staatlicher Natur sind.
Die verfassungsrechtliche Einordnung der compact-clause unter die Rubrik der den Staaten verbotenen Maßnahmen legt die Annahme nahe, daß es sich nur um eine verfassungsrechtliche Beschränkung der den Staaten an sich zustehenden Vertragsschließungsfreiheit handelt[1].

Eine Reihe von Autoren geht offenbar davon aus, daß das Vertragsschließungsrecht der Staaten ihrer Souveränität inhärent sei und daß dieses Recht durch die Verfassung nochmals ausdrücklich anerkannt und nur besonderen Beschränkungen unterworfen worden sei[2]. Dieser Auffassung

1) so Pritchett, S. 91.
2) so Corwin, S. 366; Ross, S. 98 Fußn.3; Cowles, Recueil des Cours, Bd.74, S. 679. Auch in der Entscheidung Dyer v. Sims, 341 U.S. 22 gilt das Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten "inherent in sovereignty" und nur durch das Erfordernis der Zustimmung des Kongresses eingeschränkt.

entspricht es, daß Verträge zwischen den Gliedstaaten gelegentlich als völkerrechtliche Verträge bezeichnet werden[1].

Andere scheinen dagegen der Auffassung zuzuneigen, daß das Vertragsschließungsrecht der Gliedstaaten auf der compact clause beruht[2], daß es also eine verfassungsrechtliche Grundlage hat.

---

1) Virginia v. Tennessee, zit. bei J.B. Scott, S. 298.
2) Frankfurter und Landis, Yale Law Journal, Bd. 34, S. 691: "... the Constitution authorizes a State to enter into any Agreement or Compact with another State...".

C. Rechtstheoretischer Lösungsversuch

Kann die Frage, welcher Rechtsordnung das zwischengliedstaatliche Recht angehört, aus dem Bundesstaatsbegriff bzw. aus dem "Wesen" des Bundesstaates abgeleitet werden?

Wie die vorangehende Darstellung gezeigt hat, handelt es sich bei den vorgefundenen Begründungen in überwiegendem Maße um solche rechtstheoretischer Natur. Sowohl die Auffassung, daß zwischen Gliedstaaten ausschließlich staatliches Recht gelten kann, als auch die Auffassung, daß zwischen ihnen ausschließlich bzw. wenigstens subsidiär Völkerrecht gelten kann, beruhen weitgehend auf Folgerungen aus dem Bundesstaatsbegriff, seinem zentralen Begriffsmerkmal der Souveränität bzw. der dem Bundesstaatsbegriff zugrundeliegenden Unterscheidung in staatsrechtliche und völkerrechtliche Staatenverbindungen, die ihrerseits wiederum von der theoretischen Grundauffassung über das Verhältnis zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht abhängig ist. Hierbei beruhen die sich widersprechenden Lösungen teils auf verschiedenen Grundstandpunkten über das Wesen des Bundesstaates, teils aber auch, bei Zugrundelegung eines gleichen Bundesstaatsbegriffs, auf verschiedenartigen Deduktionen aus einzelnen seiner Begriffsmerkmale (zB. dem der Souveränität).
Im folgenden ist darum zu untersuchen, welche der aufgezeigten rechtstheoretischen Begründungen, die eine Ableitung aus dem Bundesstaatsbegriff vornehmen, sowohl bezüglich der den rechtstheoretischen Konstruktionen zugrundeliegenden Prämissen als auch bezüglich der aus diesen Konstruktionen für das Problem der Rechtszugehörigkeit gezogenen Folgerungen einer rechtslogischen Betrachtung standhalten.
Da der Bundesstaatsbegriff als antithetischer Begriff zu dem Begriff des Staatenbundes bzw. der völkerrechtlichen Staatenverbindung in unlösbarem Bezug zu der Frage der Unterscheidung zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht steht, ist zunächst klarzustellen, was im Rahmen der

vorliegenden Untersuchung zwischen Völkerrecht und staatlichem bzw. nationalem Recht verstanden werden kann, insbesondere in welchem Verhältnis die beiden zueinander stehen.

I. Die Unterscheidung zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht

Völkerrecht und staatliches Recht stellen zwei eigenständige, getrennte Rechtsordnungen dar, die sich in ihrem Normerzeugungsverfahren, dh. in ihren Rechtsquellen wie auch schließlich in ihren Grundnormen unterscheiden[1].

Rechtsquelle des nationalen Rechts ist in erster Linie der staatliche Befehl, der weitere Rechtsquellen einsetzen, dh. mit rechtserzeugender Kraft ausstatten kann. Daß die einer effektiven Herrschaftsgewalt unterworfenen einzelnen diesen Befehlen zu folgen verpflichtet sind, die Herrschaftsgewalt also Recht zu schaffen in der Lage ist, setzt vom normlogischen Standpunkt aus die Annahme einer Grundnorm voraus, die - in Übereinstimmung mit der Rechtserfahrung - einer sich auch faktisch durchsetzenden Befehlsordnung rechtserzeugende Kraft verleiht.

Die von einem Teil der oben genannten Autoren vertretene, von der Einheit der Rechtsordnung ausgehende Lehre, nach der Völkerrecht dem staatlichen Recht übergeordnet ist und demzufolge alles staatliche Recht als Delegation des Völkerrechts erscheint, ist als mit der gegenwärtigen Rechtserfahrung nicht in Einklang stehend abzulehnen[2]. Die Verbindlichkeit des nationalen Rechts leitet sich, jedenfalls noch im gegenwärtigen Zeitpunkt, nicht aus einer Norm des Völkerrechts ab. Das wird insbesondere darin evident, daß eine völkerrechts-

---

1) Anzilotti, S.36 ff, 41 ff; Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S. 9 ff; vgl. auch die Darstellung der verschiedenen Ausprägungen der dualistischen Theorie bei Walz, S. 11 ff, neuerdings bei Rudolf, VR u. deutsches Recht, S. 139 ff.

2) Vgl. dazu Anzilotti, S. 37/38; Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S. 10 ff; Rudolf, VR u. deutsches Recht, S. 146 f.

widrige Landesrechtsnorm innerstaatlich gültig ist.

Zwar hat in einem auf dem Grundpostulat von der Einheit des Erkenntnisgegenstandes beruhenden normologischen System ein kausales Seinselement der tatsächlichen gewöhnlichen Befolgung von Rechtsnormen durch die Rechtsgemeinschaft keinen Platz und können dem System widersprechende Rechtstatsachen dieses nicht immanent widerlegen[1]. Jedoch kann eine Theorie sinnvollerweise nur die Funktion eines Konstruktionsmittels zur Ordnung vorhandener Rechtssätze haben. Eine rein apriorisch-deduktive Konstruktion wie die der Einheit der Rechtsordnung ist nicht geeignet, den Aufbau und die Gliederung des objektiven Rechts zu bestimmen, denn hier muß vom positiven Recht, wie es die Rechtserfahrung in Normen und Entscheidungen aufweist, ausgegangen werden.

Zwar haben die völkerrechtlichen Rechtsnormen die Aufgabe, die staatliche Rechtssphäre zu begrenzen. Das heißt aber nicht, daß der Staat seine Kompetenz aus der ihm übergeordneten Völkerrechtsordnung ableiten muß. Diese Kompetenz beruht vielmehr in der staatlichen Gemeinschaft selber und wird von der derzeit geltenden Völkerrechtsordnung als vorhanden vorausgesetzt.
Vom innerstaatlichen Recht unterscheidet sich das Völkerrecht im Normerzeugungsverfahren bzw. den Rechtquellen, die ihrerseits ihre rechtserzeugende Kraft auf eine andere Grundnorm zurückführen.
Völkerrechtliche Rechtsquelle ist in erster Linie die Staatengewohnheit, die ihrerseits weitere Rechtsquellen, den zwischenstaatlichen Vertrag und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, eingesetzt hat. Die rechtserzeugende Kraft der Staatengewohnheit selbst kann wiederum nur mit der Annahme eines Satzes erklärt werden, der die Staatengewohnheit mit rechtserzeugender Kraft ausstattet, dh. die Staaten verpflichtet, sich an die durch ihre Gewohnheit geschaffenen Regeln zu halten.

Ein Unterschied zwischen Völkerrecht und nationalem Recht besteht dagegen nicht in der Verschiedenheit der

---

1) Vgl. Wagner, AöR Bd. 89, S. 218.

Normadressaten, denn Subjekte des Völkerrechts können nicht nur Staaten, sondern auch Menschen sein[1]. Umgekehrt können Subjekte des nationalen Rechts auch Staaten sein, so zB. dann, wenn die Bundesverfassung als nationale Befehlsordnung Beziehungen zwischen den Gliedstaaten regelt[2].

Völkerrecht unterscheidet sich von staatlichem Recht auch nicht durch die Verschiedenheit der Norminhalte, dh., nach dem Inhalt der geregelten Lebensverhältnisse. Eine Beschränkung der Völkerrechtsordnung auf bestimmte Norminhalte bzw. Rechtszweige, die etwa durch eine listenmäßige Aufzählung völkerrechtlicher und innerstaatlicher Sachgebiete, durch die inhaltliche Charakterisierung des Völkerrechts als Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen, des Landesrechts als "Binnenrecht" erreicht werden soll, ist mit dem Wesen des Völkerrechts als einer historisch gewachsenen und in ihren Regelungsinhalten dauernd gewandelten und sich weiter wandelnden Rechtsordnung nicht vereinbar[3].

Liegt aber der Unterschied zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht allein in der Rechtsgenese, in der Verschiedenartigkeit des Normerzeugungsverfahrens, so steht aus dogmatischer Sicht nichts im Wege, daß in den Rechtsnormenzusammenhang des Völkerrechts Normen irgendwelchen Inhalts eintreten können, ebensowenig wie die staatliche Rechtsordnung inhaltlich auf bestimmte Lebensbereiche beschränkt ist[4]. Alle Gegenstände, die den Inhalt von Normen bilden können, sind also grundsätzlich völkerrechtlicher oder landesrechtlicher Re-

---

1) S. Dahm, VR Bd. I S. 72 f; Verdross, VR, S. 216 f; Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S. 9.

2) Sogar diejenige Lehre, die das Völkerrecht nicht nur nach dem Normerzeugungsverfahren, sondern auch nach den Normadressaten als das für die Beziehungen einer Mehrheit koordinierter Staaten geltende Recht qualifiziert, muß als Ausnahmefall, wo Landesrecht die Beziehungen zwischen Staaten regelt, den Fall nennen, in dem im Bundesstaat für das gegenseitige Verhalten der Gliedstaaten durch die Verfassung verbindliche Normen erlassen worden sind. Vgl. Triepel, VR und LR, S. 19.

3) Vgl. Wengler, VR Bd. I, S. 75; Guggenheim, VR Bd. I, S. 28.

4) Wengler, VR Bd. I, S. 75.

gelung fähig. Das positive Völkerrecht grenzt den sachlichen Geltungsbereich zwischen Völkerrecht und nationalem Recht nicht apriori ab[1].
Die Zugehörigkeit einer Norm zu der einen oder anderen Rechtsordnung kann also nur danach bestimmt werden, ob sie ihre bindende Kraft unmittelbar aus einer völkerrechtlichen Norm herleitet oder ob sie ihren Geltungsgrund in der staatlichen Befehlsordnung hat.

Von dieser theoretischen Grundlage aus ist zu prüfen, ob sich die völkerrechtliche oder staatliche Natur des zwischengliedstaatlichen Rechts bereits aus dem Bundesstaatsbegriff beantworten läßt.

II. Kritische Würdigung der verschiedenen rechtstheoretischen Begründungsversuche

Soll die staatliche oder völkerrechtliche Natur des zwischengliedstaatlichen Rechts aus dem Bundesstaatsbegriff abgeleitet werden, so setzt dies einen Bundesstaatsbegriff voraus, zu dessen essentiellen, begriffsbildenden Merkmalen die Zugehörigkeit des zwischengliedstaatlichen Rechts zu der einen oder anderen Rechtsordnung gehört. Oder aber muß sich die Rechtszugehörigkeit des Zwischenländerrechts logisch aus einem solchen Begriffsmerkmal ergeben.

1) Ausscheiden der Bundesstaatstheorien auf der Grundlage des Primats des Völkerrechts

Die genannte Voraussetzung trifft für die Lehren zu, die das unterscheidende Kriterium des Bundesstaates gegenüber dem Staatenbund darin sehen, daß die Bundesverfassung die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten erschöpfend und ausschließlich regelt, bzw. aus der ausschließlichen Völkerrechtsunmittelbarkeit des Bundes auf eine derartige erschöpfende Regelung schließen.

---

1) Guggenheim, VR Bd. I, S. 28/29.

Der so gewonnene Bundesstaatsbegriff ist die Konsequenz des als Einheit vorausgesetzten Rechtssystems und der Prämisse vom Primat des Völkerrechts:
Nur weil es vom Standpunkt der Einheit der Rechtsordnung aus keine anderen als rechtsinhaltliche Unterscheidungskriterien geben kann, muß das wesentliche Merkmal des Bundesstaates im Inhalt seiner Verfasung, in der nur teilweisen oder erschöpfenden Regelung des Zwischenländerverhältnisses gesehen werden.
Innerhalb eines als Einheit vorausgesetzten Systems können nun aber, wie beispielsweise Verdross[1] selbst zugegeben hat, derartige Unterscheidungen keine absolute, systematisch-logische Funktion haben. Als rein rechtsinhaltliche Unterscheidungsmerkmale begründen sie keinen prinzipiellen, sondern nur einen typisierenden Unterschied: Mit der Charakterisierung des Bundesstaates als eines Staates, innerhalb dessen die Beziehungen zwischen den Gliedern ausschließlich von der Bundesverfassung geregelt werden, wird ein Grenzpunkt festgelegt bzw. ein reiner Typus[2] ausgesondert, der, wie mehrfach betont worden ist, in der Realität meist in Mischungen bzw. als Übergangsform auftritt[3]. Bundesstaat und Staatenbund sind von diesem Grundstandpunkt aus nicht fest begrenzte und begrenzbare Klassenbegriffe, sondern nur Typen, Annäherungsgrößen, die als konkrete Erscheinungsformen mit mehr oder weniger großen Abweichungen auftreten können.

---

1) Verfassung, S. 111; konsequenter ist Kelsen, nach dem sich vom Standpunkt der Einheit des Systems Staatenbund und Bundesstaat nur noch nach dem mehr oder weniger großen Grad der Zentralisation oder Dezentralisation unterscheiden (Vgl. AllgStL S.194, 196), also nicht einmal mehr ein rechtsinhalterlicher Unterschied besteht.
2) Vgl. zum empirischen Typus bzw. logischen Idealtypus, der die in der Realität in Mischungen auftretenden "reinen" Typen gedanklich aussondert, Gg. Jellinek, AllgStL S. 34 ff, 36, 40; Larenz, Methodenlehre, S. 335 f.
3) Vgl. Kunz, Staatenverbindungen, S. 61, 131 ff, der zB. den Bundesstaat von 1871 nicht als typischen Bundesstaat, sondern als eine Übergangsform zum Staatenbund begreift.

Es sind hiernach Bundesstaaten als Übergangsformen denkbar, bei denen zwischen den Gliedstaaten noch Völkerrecht - und zwar unmittelbar - in Geltung stehen kann.

Es könnte daher nach diesen Theorien auch nur dann von der staatlichen Natur aller zwischengliedstaatlichen Beziehungen ausgegangen werden, wenn feststeht, daß es sich bei dem konkreten Bundesstaat um einen reinen Typus im oben genannten Sinne und nicht um eine Übergangsstufe handelt.
Die genannten theoretischen Grundauffassungen über die Natur des Bundesstaates scheiden aber bereits deshalb als Grundlage einer Lösung aus, weil die ihnen zugrundeliegende Prämisse vom Primat des Völkerrechts, soweit sie das gegenwärtige positive Recht betrifft, mit der Rechtserfahrung in Widerspruch steht.

2. Ausscheiden der Bundesstaatstheorie auf der Grundlage des Primats des staatlichen Rechts

Aus dem gleichen Grund muß auch die Theorie (Nawiasky, Ross) abgelehnt werden, nach der an der Souveränität als Begriffsmerkmal des Staates und damit auch des Gliedstaates festgehalten wird und deshalb das Verhältnis der verbundenen Einzelstaaten im Staatenbund wie im Bundesstaat, auch soweit es verfassungsrechtlich geregelt ist, als völkerrechtliches verstanden wird. Ihr liegt eine Auffassung des Völkerrechts zugrunde, die eine bestimmte Form der Konstruktion vom Primat des staatlichen Rechts ist[1]. Völkerrecht ist ein in seiner Geltung gegenseitig bedingter, inhaltlich übereinstimmender Teil oder Ausschnitt aller an der Völkerrechtsgemeinschaft beteiligter Staaten[2].
Nur weil Nawiasky an der Souveränität als Wesensmerkmal des(Glied-)Staats festhalten will, muß er die bundesstaatliche Rechtsordnung analog der genannten Auffassung

---

1) Zur Kritik Nawiaskys s. Kunz, Staatenverbindungen, S. 616 ff.
2) Nawiasky, Bundesstaat, S. 23 ff.

über das Wesen des Völkerrechts konstruieren und gelangt so zu deren völkerrechtlicher Natur.

Dieser Lehre begegnet, abgesehen von der abzulehnenden Prämisse, schon deshalb Bedenken, weil hier der "Bundesstaat" als rechtswissenschaftlicher Klassifikationsbegriff nicht in induktiver Weise durch Abstraktion von den konkreten bundesstaatlichen Erscheinungsformen, sondern unter Absehen von den konkreten Erscheinungsformen auf rein deduktivem Weg aus dem Staatsbegriff konstruiert wird[1]. Der Begriff des Bundesstaates ist aber nur durch induktive Erfassung dieser Rechtswirklichkeit, dh. der in Geltung stehenden konkreten bundesstaatlichen Ordnungen als brauchbarer rechtswissenschaftlicher Begriff zu gewinnen, nicht aber durch Postulierung eines Idealtypus[2], dessen Aussagen - etwa über die rechtliche Natur der zwischengliedstaatlichen Beziehungen - nur ideelle Sollensaussagen sein können, von denen kein Schluß auf reale bundesstaatliche Ordnungen gezogen werden darf.

Daß alles zwischen den Gliedstaaten geltende Recht dem Völkerrecht angehört, steht zumindest insoweit mit einer an der Rechtserfahrung orientierten Betrachtungsweise in Widerspruch, als die durch die Bundesverfassung selbst geregelten Beziehungen ihre Verbindlichkeit nicht aus einer Norm des Völkerrechts herleiten. Die Bundesverfassung ist nationale Rechtsquelle, die als Ausdruck effektiver Herrschaftsgewalt ihre Verbindlichkeit in sich selbst trägt bzw. nicht weiter ableitbar ist.

Darüber hinaus ist die These, daß im Bundesstaat neben dem Bund auch die Gliedstaaten Souveränität besitzen, schon deshalb unhaltbar, weil Souveränität i.S. von

---

1) Vgl. Nawiasky, Bundesstaat, S. 3, 5.
2) Vgl. Bernhardt, S. 13; zum Unterschied von (normativem) Idealtypus und empirischem Typus als einem durch Induktion gewonnenen, an der Realität orientierten Sinnbegriff vgl. Larenz, Methodenlehre, S. 335; Gg. Jellinek, AllgStL S. 34 ff, S. 40, Fußn. 1.

höchster und unabhängiger Gewalt ihrem Wesen nach nicht teilbar ist. Die Glieder besitzen zwar unabgeleitete, nicht aber unabhängige Staatsgewalt, was insbesondere in der Kompetenz-Kompetenz des Bundes als der Fähigkeit, seine Zuständigkeiten auf Kosten der Gliedstaaten auszudehnen, in Erscheinung tritt.
Der Versuch Nawiaskys, die Kompetenz-Kompetenz des Bundes als eine einfache Frage des - auf dem übereinstimmenden Willen der Glieder beruhenden - Kompetenzverteilungskataloges aufzufassen, beruht auf einer Fiktion.

Wenn die Glieder durch die einverständliche Annahme der Bundesverfassung dem Bund die Kompetenz-Kompetenz gewähren, dh. Verfügungsmacht über ihre staatlichen Befugnisse einräumen, so verzichten sie damit gleichzeitig auf ihre Souveränität.

3. Die Bundesstaatslehre auf der Grundlage einer dualistischen Konzeption zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht

Eine Ableitung der Rechtszugehörigkeit des Zwischenländerrechts kann, wenn überhaupt, nur aus einem solchen Bundesstaatsbegriff erfolgen, der selbst einem dualistischen Verhältnis zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht Rechnung trägt.
Dies trifft für den Bundesstaatsbegriff der herkömmlichen Theorie zu, nach der die völkerrechtliche Staatenverbindung auf völkerrechtlichem Vertrag, der Bundesstaat dagegen auf verfassungsrechtlicher Grundlage beruht. Der Bund ist nach dieser Theorie nicht vom Völkerrecht konstituiert, sondern seine Gründung ist, wie der Akt der Staatsgründung überhaupt, eine nationale Tat, die sich einer juristischen Konstruktion entzieht[1].

---

1) Gg. Jellinek, AllgStL S. 775.

a) Soweit nun diese Theorie den Bund als souveränen Staat, die Gliedstaaten als nichtsouveräne Staaten begreift, will ein Teil der Lehre aus dem Merkmal der Souveränität des Bundes - verstanden im Sinne umfassender und ausschließlicher Herrschaftsgewalt - folgern, daß es innerhalb des Geltungsbereichs der bundesstaatlichen Ordnung keine anderen als staatlichen Beziehungen geben kann. Die Bundesverfassung soll nicht nur das Verhältnis zwischen Bund und Gliedern, sondern auch dasjenige zwischen den Gliedern abschließend regeln bzw. es sollen alle zwischengliedstaatlichen Beziehungen von dieser verliehen sein.

Aus dem Souveränitätsbegriff, der nach der genannten Theorie rein formaler Natur ist[1], kann jedoch ein Schluß auf den positiven Inhalt der Staatsgewalt des Bundes nicht gezogen werden. Nach der negativen Seite hin bedeutet zunächst Souveränität, die als Eigenschaft der Staatsgewalt nicht mit dieser selbst identifiziert werden darf, Unabhängigkeit der Staatsgewalt, dh. sie bezeichnet eine Staatsgewalt, die keine höhere über sich kennt und nicht an die Gesetze anderer fremder Staaten gebunden ist. Auch das mit der Souveränität identifizierte Merkmal der Kompetenzfülle, der umfassenden Herrschaftsgewalt, hat nur die formale Bedeutung, daß dem Staat auf seinem Gebiet die ausschließliche Herrschaftsgewalt zusteht, daß er also fremde Staaten von jeder herrschaftlichen Einwirkung auf das Staatsgebiet ausschließt.

Es wird durch dieses Merkmal jedenfalls keine prinzipiell unbeschränkte und umfassende Zuständigkeit der Staatsgewalt in dem Sinne festgestellt, daß die den ihr eingeordneten Verbänden zustehenden Zuständigkeiten grundsätzlich als von ihr delegiert anzusehen wären. Vermöge seiner Souveränität hat der Staat nicht alle möglichen Hoheitsrechte und Zuständigkeiten, sondern stets nur die, die er sich in einem bestimmten Zeitpunkt zugelegt hat[2]. Er kann sich gegenüber den ihm

---

1) Vgl. hierzu die grundsätzlichen Ausführungen bei Gg. Jellinek, AllgStL S. 435 ff, 474 ff, 487, ebenso Kelsen, Souveränität, S. 40.
2) Gg. Jellinek, AllgStL S. 483.

eingeordneten Verbänden auf bestimmte Kompetenzen beschränken bzw. die Kompetenzen mit diesem nach bestimmten Gesichtspunkten teilen, ohne daß daraus auf das Fehlen seiner Souveränität geschlossen werden könnte. Denn Souveränität bedeutet im Hinblick auf die dem Staat eingeordneten Verbände nicht aktuelle Innehabung aller staatlichen Zuständigkeiten, sondern nur die potentielle Fähigkeit, seine Zuständigkeit zulasten der ihm eingeordneten Verbände auszudehnen[1]. (Kompetenz-Kompetenz).

Ebensowenig wie nun aus dem Souveränitätsbegriff auf die Delegation aller innergliedstaatlichen Hoheitsrechte durch die Bundesgewalt geschlossen werden kann, kann auch nicht auf die Verleihung aller zwischengliedstaatlichen Befugnisse durch sie und damit auf deren ausschließlich staatliche Natur geschlossen werden.

Denn wenn der Bund den Gliedern einen originären, bundesfreien Innenbereich belassen kann, so ist vom theoretischen Standpunkt aus nicht einzusehen, warum er sich nicht auch bezüglich ihrer äußeren, zwischengliedstaatlichen Beziehungen - vorbehaltlich der Ausübung seiner Kompetenz-Kompetenz - einer Regelung enthalten bzw. den Gliedern weiterhin Raum für eine völkerrechtliche Rechtsbildung belassen können soll.
Die dem entgegenstehenden Folgerungen sind Fehldeduktionen, weil sie insoweit den rein formalen Souveränitätsbegriff mit dem positiven Inhalt der Staatsgewalt ausfüllen. Daß sie von einer umfassenden Kompetenz des Bundes zur Regelung aller zwischengliedstaatlichen Beziehungen bzw. von einer Verleihung aller zwischengliedstaatlichen Befugnisse durch die Bundesgewalt ausgehen, dürfte darauf beruhen, daß hier unbewußt Vorstellungen des am Einheitsstaat orientierten Souveränitätsdogmas übertragen worden sind, nach dem die souveräne Staatsgewalt als Zurechnungsendpunkt allen innerhalb ihres Geltungsbereiches geltenden Rechts vorausgesetzt wird.

---

1) Gg. Jellinek, AllgStL S. 406; Jerusalem, S. 78.

b) Andere Autoren[1] versuchen deshalb, die staatliche Natur aller zwischengliedstaatlichen Beziehungen aus dem Souveränitätsbegriff in seiner formalen Bedeutung als Kompetenz-Kompetenz herzuleiten:
Wenn im Bundesstaat die Rechtsbildung zwischen den Gliedstaaten durch einseitigen Befehl des Bundes erfolgen k ö n n e - nachdem er von seiner Kompetenz-Kompetenz Gebrauch gemacht habe - , so werde durch diese bloße Möglichkeit staatlicher Rechtsbildung - gleichgültig ob sie gewählt werde oder nicht - die Möglichkeit völkerrechtlicher Rechtsbildung ausgeschlossen.
H.-E. Giese[2] bezieht sich mit diesem Argument fälschlicherweise auf Ficker[3], der ausdrücklich nur im Verhältnis zwischen Gesamt- und Einzelstaat die Möglichkeit völkerrechtlicher Rechtsbildung als mit der Kompetenz-Kompetenz des Bundes für unvereinbar erklärt hat.
Und zwar ist, wie Ficker zutreffend ausgeführt hat, eine völkerrechtliche Rechtsbildung in diesem Verhältnis ausgeschlossen, weil sonst zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat eine echte Konkurrenz zwischen völkerrechtlichen und staatlich-herrschaftlichen Rechtsbildungsformen vorläge, die aber, da die Verschiedenheit der Rechtsbildungsformen gerade das unterscheidende Kriterium zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht ist, nicht möglich sein kann. Im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten wird, wie Ficker mit Recht bemerkt, durch die Kompetenz-Kompetenz des Bundes keine echte Konkurrenz der Rechtserzeugungsverfahren begründet, da hier derjenige, der das Recht durch herrschaftliches Rechtserzeugungsverfahren, dh., durch Gesetzesbefehl, und derjenige, der das Recht durch völkerrechtliches, genossenschaftliches Normerzeugungsverfahren bilden kann, dh. durch Staatengewohnheit und Vertrag, nicht - wie im anderen Falle - identisch sind[4].

---

1) H.-E. Giese, S. 100 f; Armbruster, Gutachten, S.8.
2) S. 100 f.
3) Ficker, S. 22.
4) Im Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaat ist der Bund sowohl am vertraglichen als auch - nach Kompetenzänderung - am herrschaftlichen Normerzeugungsverfahren beteiligt.

Ficker ist also gerade der gegenteiligen Ansicht, daß nämlich bis zum konkreten Entzug landesrechtlicher Kompetenzen durch den Bund völkerrechtliche Rechtsbildung zwischen den Gliedstaaten auf dem ihnen bis dahin zustehenden sachlichen Kompetenzbereich theoretisch möglich ist.

Vom rechtstheoretischen Standpunkt aus wäre ein Schluß aus der Kompetenz-Kompetenz des Bundes auf die ausschließlich staatliche, nicht aber völkerrechtliche Natur der innerhalb seines Geltungsbereichs geltenden Rechtsnormen nur wiederum mit einer Theorie vereinbar, die die Kompetenz-Kompetenz des Bundes nicht nur als nachträgliche Abänderungsmöglichkeit der den Gliedstaaten originär verbliebenen Zuständigkeiten, sondern als auf ursprünglicher, umfassender Machtbefugnis des Bundes beruhend, als erstmalige Zuweisung materieller Kompetenzen vom Gesamtverfassungsgeber an die Gliedstaatsverfassungsgeber begreift[1]. Nicht nur das zwischen den Gliedstaaten geltende Recht, sondern auch das gesamte in den Gliedstaaten geltende Recht müßte als vom Bundesrecht abgeleitet angesehen werden, da aus der Kompetenz-Kompetenz für das Recht der zwischengliedstaatlichen Beziehungen nicht etwas anderes abgeleitet werden könnte als für das innergliedstaatliche Recht[2].

Eine derartige Auffassung über das Wesen der Kompetenz-Kompetenz wäre aber nur wieder als Ausprägung des am Normaltypus des Einheitsstaates orientierten Souveränitätsdogmas zu verstehen, mittels dessen alles innerhalb des Geltungsbereichs der souveränen Herrschaftsgewalt geltende Recht auf diese selbst zurückgeführt, von dieser abgeleitet angesehen wird.

Auf den Bundesstaat als einen zusammengesetzten Staat kann diese Vorstellung nicht übertragen werden.

Aus der abstrakten Möglichkeit des Bundes, seine Zuständigkeiten gegenüber den ihm eingeordneten Gliedstaaten auszudehen, auf eine logisch vorangegangene Delegation

---

1) So Usteri, S. 96 ff und S. 270/271.
2) Konsequent Gut, S. 159/160.

dieser Zuständigkeiten durch den Bund zu schließen, würde der Bedeutung der Kompetenz-Kompetenz als eines bloßen Hilfsbegriffs zur Rechtfertigung des Rechtssatzes, daß für nachträgliche Verfassungsänderungen des Bundes keine Rechtsschranken[1)2)] bestehen, nicht gerecht. Die Ausstattung der Bundesgewalt mit der Kompetenz-Kompetenz beruht nicht auf deren ursprünglicher Machtvollkommenheit, sondern auf dem Einverständnis der Gliedstaaten[3)]. Sie stellt eine Art "Blankovollmacht"[4)] der Glieder an den Bund dar, deren Erteilung darin gesehen werden kann, daß die Gliedstaaten die von der verfassungsgebenden Versammlung ausgearbeitete Bundesverfassung durch ihre Volksvertretungen angenommen haben[5)]. Das Verhältnis der Glieder zum Bund muß demnach stets nach der aktuellen, nicht nach der potentiellen Zuständigkeit der Bundesgewalt beurteilt werden[6)].

Soweit die Glieder aufgrund der in der Bundesverfassung vorgenommenen Kompetenzteilung aktuell Herrschaftsgewalt ausüben, handelt es sich nicht um eine von der Bundesgewalt verliehene, sondern um originäre Herrschaftsgewalt.

Hat demnach die Kompetenz-Kompetenz nicht die Bedeutung, daß alles innerhalb der bundesstaatlichen Rechts-

---

1) Vgl. Gg. Jellinek, AllgStL S. 784.
2) Rechtsschranken für die Ausübung der Kompetenz-Kompetenz können allerdings durch die Bundesverfassung selbst aufgefstellt werden, vgl. Art. 79 Abs. 3 GG.
3) Vgl. insbes. Nawiasky, AllgStL 3.Teil, S.153 und Bundesstaat, S. 37 ff, 39 f; Hoffmann, AöR Bd. 81, S. 310.
4) Vgl. den Begriff bei Usteri, S. 171/172.
5) Hoffmann, AöR Bd. 81, S. 310. Der Vorwurf, diese Konstruktion der Kompetenz-Kompetenz könne für das Grundgesetz der Bundesrepublik wegen der Zustimmungsverweigerung Bayerns nicht zutreffen (so zB. Usteri, S. 172/173) ist unbegründet, da Bayern die Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes im Falle der Annahme durch die in Art. 144 Abs. 1 GG vorgeschriebene 2/3 Mehrheit bejaht hatte; s.a. Nawiasky-Lechner, S. 1 und Hoffmann, a.a.O., S. 310 Fußn. 32.
6) Gg. Jellinek, AllgStL S. 784.

ordnung geltende Recht notwendig als auf bundesrechtlicher Geltungsgrundlage beruhend anzusehen ist, so kann auch für das Recht der zwischengliedstaatlichen Beziehungen ~~hungen~~ kein solcher Schluß gezogen werden. Es bedürfte hier vielmehr stets des Nachweises aus der konkreten bundesstaatlichen Ordnung, daß diese nicht nur potentiell, sondern aktuell die zwischengliedstaatlichen Beziehungen erschöpfend zu regeln in Anspruch nimmt, also die vordem zwischen den Gliedstaaten geltenden Völkerrechtsnormen bei der Bundesgründung zu staatlichem Recht umgewandelt hat bzw. selbst den Gliedstaaten ihre zwischengliedstaatlichen Befugnisse verliehen hat.

Auch mit dem Argument, daß im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates ein wesentliches Moment des Völkerrechts fehle, weil hier im Gegensatz zum internationalen Verkehr eine übergeordnete staatliche Gewalt vorhanden sei, läßt sich die ausschließlich staatliche Natur der Zwischenländerbeziehungen nicht begründen. Im Ergebnis laufen diese Auffassungen auf eine Einengung des Völkerrechtsbegriffs auf ein nur zwischen souveränen Staaten bzw. solchen Staaten geltendes Recht hinaus, die nicht einem dritten gemeinsamen Staat rechtlich eingeordnet sind.

Eine derartige Einengung des Völkerrechtsbegriffs wird durch den juristischen Gehalt dieser Rechtsordnung nicht gedeckt:

Das Völkerrecht knüpft seine Rechtsfolgen grundsätzlich an den Tatbestand effektiver und originärer Herrschaftsgewalt an. Zu deren Wesen gehört jedoch nicht, daß sie alle denkbaren Lebens- und Sachbereiche in ihre Regelung einbezogen hat oder jedenfalls potentiell einbeziehen kann, dh., daß sie souverän ist. In Bundesstaaten können neben dem Bund auch die Glieder Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sein, wie sich aus der - jedenfalls teilweisen - Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten der meisten Bundesstaaten im Verhältnis zu fremden Staaten ergibt. Eine begriffliche Verengung des Völ-

kerrechts auf das unter souveränen Staaten geltende Recht würde schon diesem Sachverhalt nicht gerecht.

c) Umgekehrt kann aber auch aus dem Staatscharakter der Gliedstaaten nicht zwingend auf die völkerrechtliche Natur ihrer zwischengliedstaatlichen Beziehungen geschlossen werden[1]. Gliedstaaten eines Bundesstaates können Völkerrechtssubjekte sein, brauchen es aber nicht zu sein. Ob das eine oder das andere der Fall ist, hängt vom jeweiligen Inhalt der betr. Bundesverfassung ab[2]. Es ist denkbar, daß die Gliedstaaten, trotz Innehabung originärer Herrschaftsgewalt, bezüglich ihrer äußeren, gegenseitigen Beziehungen ausschließlich als Subjekte des(bundes)staatlichen Rechts auftreten, sofern nämlich die Bundesverfassung die koordinationsrechtlichen Rechtsquellen Vertrag und Gewohnheit als (bundes)staatliche Rechtsquellen eingesetzt und damit das Völkerrecht als Rechtsordnung der Zwischenländerbeziehungen ausgeschlossen hat.

Daß zwischen den Gliedstaaten auch staatliches Recht gelten kann, wird im übrigen von dieser Lehre, die aus der Staatsnatur der Gliedstaaten auf die Geltung von Völkerrecht im Zwischenländerbereich schließen zu können glaubt, sogar selbst eingeräumt, indem sie die Geltung von Völkerrecht nur als subsidiäre auffaßt. Da aber staatliche Normerzeugung nicht nur bei Vorhandensein ausdrücklicher bundesverfassungsrechtlicher Normen, sondern auch dann vorliegt, wenn die Bundesverfassung - stillschweigend - Rechtsnormen anderer Rechtssysteme, etwa das allgemeine Völkergewohnheitsrecht, in das staatliche Recht rezipiert hat oder den zwischengliedstaatlichen Vertrag selbst als staatliche Rechtsquelle delegiert hat, ist von der völkerrechtlichen Natur zwischengliedstaatlicher Beziehungen erst dann auszugehen, wenn festgestellt ist, daß die konkrete bundesstaatliche Ordnung diese Beziehungen nicht auf die angegebene Weise in ihre Regelungssphäre einbezogen hat.

---

1) s. auch Schaumann, VVDStRL 19, S. 120.
2) vgl. dazu Beer, S. 66 ff.

4. E r g e b n i s

Aus dem Begriff des Bundesstaates bzw. des Staates kann also weder auf die ausschließlich staatliche noch auf die ausschließlich völkerrechtliche oder wenigstens teilweise völkerrechtliche Natur des zwischen den Gliedstaaten geltenden Rechts geschlossen werden. Eine derartige begriffsjuristische Deduktion aus systematischen Klassenbegriffen muß jedenfalls dann zu falschen Ergebnissen führen, wenn die Begriffe bzw. Begriffsmerkmale, aus denen deduziert wird, dogmatische Fehlabstraktionen sind. Um eine solche handelt es sich, wenn die den Bundesstaat charakterisierenden Merkmale der Souveränität bzw. der Kompetenz-Kompetenz im Sinne erschöpfender Regelung der zwischengliedstaatlichen Beziehungen bzw. im Sinne erstmaliger Zuweisung aller zwischengliedstaatlichen Befugnisse durch die Bundesverfassung verstanden werden.
Um die gleiche Fehlabstraktion handelt es sich, wenn aus der Staatlichkeit der Glieder gefolgert wird, daß ihr zwischengliedstaatliches Verhältnis nur ein völkerrechtliches sein kann.
Der Bundesstaatsbegriff ist vielmehr als abstrakt-allgemeiner Klassifikationsbegriff in seiner Definition auf formale Merkmale solcher Art reduziert, die danach ausgewählt sind, ihn von seinen Gegenpolen, dem Einheitsstaat und dem Staatenbund zu unterscheiden.
Als Zwischenform zwischen Staatenbund und Einheitsstaat[1] hebt sich der Bundesstaat von diesen durch die besondere Ausgestaltung des Verhältnisses des Gesamtverbandes zu den ihm eingeordneten Verbänden ab, dh., das Schwergewicht der rechtswissenschaftlichen Begriffsbildung liegt auf dem Verhältnis zwischen Zentrale und Gliedern, nicht aber auf dem Verhältnis zwischen den Gliedern. Der Begriff des Bundesstaates sagt daher nicht mehr, als daß - im Gegensatz zum Einheitsstaat - die Kompetenzfülle zwischen Zentralstaat und Gliedstaa-

---

1) Triepel, Unitarismus, S. 9.

ten aufgeteilt ist, wobei dem Bund kraft seiner Souveränität gewisse Einwirkungsmöglichkeiten auf die Rechtsordnungen der Glieder zustehen, er insbesondere seine Kompetenzen auf Kosten der Glieder auszudehnen vermag. Im Gegensatz zum Staatenbund, dem ein Zentralstaat fehlt, übt im Bundesstaat die Zentrale unmittelbar Herrschaftsgewalt über die Einwohner der Gliedstaaten aus. Im Staatenbund sind die Glieder mangels Vorhandenseins einer übergeordneten Herrschaftsgewalt souverän; eine Erweiterung der Bundeskompetenz kann nur durch übereinstimmenden Beschluß der Mitgliedstaaten erfolgen. Über die rechtliche Natur der zwischen den Gliedstaaten bestehenden Beziehungen sagt der so verstandene Begriff "Bundesstaat" nichts aus. Vielmehr ist die Frage, wieweit zwischen ihnen Völkerrecht oder staatliches Recht gilt, ein Problem der "inneren" Ordnung des konkreten Bundesstaates. Es richtet sich nach dem Inhalt der jeweiligen Bundesverfassung, ob sie auch die zwischengliedstaatlichen Beziehungen abschließend zu regeln beansprucht, in dem Sinne, daß zwischengliedstaatliches Recht seine Rechtsverbindlichkeit ausschließlich aus der bundesstaatlichen Rechtsordnung herleiten soll, oder ob sie sich gänzlich oder jedenfalls teilweise von dem in Frage stehenden Gebiet ferngehalten hat und damit den Gliedstaaten nicht nur einen bundesfreien Bereich in bezug auf ihre innerstaatliche Herrschaftsgewalt, sondern auch für die entsprechenden äußeren, zwischengliedstaatlichen Beziehungen belassen hat.

Beim Bundesstaat als dem Modell eines aus Staaten zusammengesetzten Staates, in dem staatliche und völkerrechtliche Elemente nebeneinander stehen und miteinander verbunden sind, kann jedenfalls die Fortgeltung von Völkerrecht nicht schon als begrifflich ausgeschlossen angesehen werden, wie es heute, angesichts der Bundesstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland, häufig geschieht.

Vielmehr kann er als Zwischenstufe zwischen Staatenbund und Einheitsstaat in seiner konkreten Ausgestaltung auch

hinsichtlich der Regelung der Zwischenländerbeziehungen in verschiedenen Ausprägungen vorkommen. Er kann hier sowohl Übergangselemente zum Staatenbund aufweisen als auch - bei Einbeziehung der Zwischenländerbeziehungen in den bundesrechtlich geregelten Bereich - als mehr dem Einheitsstaate angenäherter Typus in Erscheinung treten. Wann das eine oder andere der Fall ist, soll im folgenden anhand einzelner bundesstaatlicher Organisationen näher untersucht werden.

Welche Möglichkeiten sind hinsichtlich der Rechtsnatur des Zwischenländerrechts in einem Bundesstaat denkbar?

Der Bundesstaat als Modell eines aus Staaten zusammengesetzten Staates läßt demnach bezüglich der Gestaltung der zwischengliedstaatlichen Beziehungen mehrere Möglichkeiten zu:

I. Die unmittelbare Geltung von Völkerrecht im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten
- Voraussetzungen und Schranken -

Es ist theoretisch denkbar, daß sich bei Gründung eines Bundesstaates der Bundesverfassungsgeber bewußt einer Regelung der zwischengliedstaatlichen Rechtsbeziehungen enthält bzw. sich nur auf diejenigen Beziehungen beschränkt, deren einheitliche Regelung sich für das bundesstaatliche Zusammenleben als zweckmäßig und passend erweist, während die Regelung der übrigen Zwischenländerbeziehungen dem völkerrechtlichen Normerzeugungsverfahren überlassen bleibt.

1) Vermutung für die Fortgeltung von Völkerrecht bei den aus ehemals souveränen Staaten entstandenen Bundesstaaten

Für eine solche Rechtslage spricht insbesondere dann eine Vermutung, wenn ein neuer Bundesstaat durch Zusammenschluß ehemals souveräner, auf der Ebene völker-

rechtlicher Koordination stehender Einzelstaaten zustandegekommen ist. Hier liegt die Annahme nahe, daß diese, um sich ihrer Freiheit nur bis zur Grenze des Nötigsten zu berauben, nur in dem Umfang, in dem sie sich ihrer Herrschaftsrechte entäußert haben, auf ihre Völkerrechtspersönlichkeit verzichtet haben und also einen Teil des für sie geltenden Völkerrechts in die Ordnung des Gesamtstaates, die sie bei der Gründung selbst bestimmen, hineingebracht haben.
Diese von Triepel[1] für die Rechtslage der Bismarck'schen Verfassung aufgestellte und von anderen[2] übernommene Begründung beruht auf einem derartigen verfassungsgeschichtlichen Argument und dürfte dem Willen des damaligen Verfassungsgebers auch entsprochen haben.

Zwar kann nicht, wie Triepel[3] dies an anderer Stelle tut, aus dem bloßen Schweigen der Verfassung bzw. aus der Beschränkung der Verfassung auf die Kompetenzverteilung auf die Weitergeltung von Völkerrecht zwischen den Gliedstaaten geschlossen werden. Daß die Bundesverfassung sich hier einer Regelung der zwischengliedstaatlichen Beziehungen enthalten wollte, läßt sich nur aus der "Antrittssituation"[4] des konkreten Bundesstaates, dh. aller entstehungszeitlichen Momente und Faktoren, die bei seiner Gründung vorhanden waren, begründen. Einen solchen Faktor bildet die Tatsache, daß die bis dahin souveränen gekrönten Häupter nur unter größtmöglicher Schonung und Wahrung ihrer äußeren Unabhängigkeit zum Eintritt in den Bund zu bewegen waren[5].

Das Deutsche Reich von 1871 ist rechtsdogmatisch eine Schöpfung der Länder[6]. Daß ihre äußere Rechts- und Handlungsfähigkeit nur in dem Umfang durch die Reichsgrün-

---

1) Völkerrecht und Landesrecht, S. 199/201.
2) Thoma, HdbDStR Bd.I, S. 178, Anm.15; für die Schweiz Bolle, S. 3.
3) Völkerrecht und Landesrecht, S. 201.
4) Vgl. den Begriff bei Peter Schneider, Gutachten, S. 1 f.
5) Vgl. dazu Smend, Staatsr.Abh. S. 48 ff.
6) Laband, StR I, S. 96, 106.

dung berührt werden sollte, indem sie Kompetenzen ausgeschieden haben, ergibt sich aus dem dem Gesamtverfassungszweck zugrundeliegenden bündischen, diplomatischen Prinzip, dem föderativen Stil der Verfassung[1], der als eine in der politischen Wirklichkeit zutage tretende Nachwirkung des Fürstenvertrages anzusehen ist. Der Reichsgründung lag die Tendenz zugrunde, jedes "Hineinregieren" in den Bereich der Einzelstaaten zu vermeiden, um die Gefühle der ehedem souveränen Fürsten zu schonen[2]. Auch die Pflichten der Einzelstaaten gegenüber dem Reich sollten nicht wie Untertanenpflichten, sondern "im Geist der Bündniserfüllung", "im diplomatischen Stil des völkerrechtlichen Verkehrs" geltend gemacht werden.
Noch viel weniger hätte es dem bündischen, diplomatischen Prinzip entsprochen, die bislang vom Völkerrecht geregelten zwischenstaatlichen Beziehungen, soweit sie Angelegenheiten betreffen, die sich die Einzelstaaten als eigene Angelegenheiten vorbehalten haben, nunmehr in die neue (bundes)staatliche Ordnung miteinzubeziehen und sie damit dem Bundesstaatsrecht zu integrieren.

Vielmehr sollten sich auch hier die Einzelstaaten nach wie vor mit der ganzen Irrationalität ihrer geschichtlich-politischen Eigenart zur Geltung bringen[4]. Sie sollten sich trotz gemeinsamer Verbindung im Bundesstaat als selbständige, unabhängige, wie außerhalb des Bundesstaates stehende Staaten gegenübertreten[5]. Ihre gemeinsame Gebundenheit gegenüber dem Reich wurde als eine Sache für sich angesehen, die ihr gegenseitiges Verhältnis unmittelbar nicht berührte[6].
Diese Eigenart des föderativen Aufbaus wird am besten durch die Vorstellung umrissen, daß es sich hier um "verbliebene Resthoheiten aus der einstigen Souveräni-

---

1) vgl. Smend, Staatsr.Abh., S.58.
2) Smend, a.a.O., S. 56, 58.
3) Smend, a.a.O., S. 56.
4) Smend, a.a.O., S. 59.
5) Otto Mayer, S. 469.
6) Otto Mayer, S. 469.

tet"[1], um Überbleibsel aus der staatenbündischen Zeit[2] handelt.

Die gleichen Tendenzen waren, wenn auch nicht so stark ausgeprägt, auch bei der Bundesstaatsgründung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz vorhanden. Dementsprechend wurde auch dort, zumindest in den ersten Jahrzehnten nach der Bundesgründung, von einer unmittelbaren Fortgeltung des Völkerrechts zwischen den Einzelstaaten ausgegangen. Daß sich bei ihnen im Zuge der späteren Entwicklung ein Umschlag zu der gegenteiligen Auffassung angebahnt hat, mag als Prozeß eines stillschweigenden Verfassungswandels gedeutet werden, der dem auch in der Schweiz und Amerika festzustellenden Schwund des territorialen Staatsbewußtseins und des egalitären Einflusses der modernen Demokratie Rechnung trägt.

Soweit nach den genannten Voraussetzungen im Verhältnis zwischen Gliedstaaten eines Bundesstaates noch von der unmittelbaren Geltung von Völkerrecht ausgegangen werden kann, ergibt sich die Frage, in welchem Umfang und unter welchen grundsätzlichen, sich aus ihrer Einordnung in den bundesstaatlichen Gesamtverband ergebenden Schranken Völkerrecht zwischen den Gliedstaaten gelten kann.

2) Umfang und Grenzen der Geltung von Völkergewohnheitsrecht

a) Wie sich aus dem Vorhergesagten ergibt, kann Völkerrecht zwischen den Gliedstaaten nur insoweit gelten, als die Regelung eine Angelegenheit betrifft, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Gliedstaaten gehört[3]. Sie findet also von vornherein eine feste Schranke an der Kompetenzordnung des Bundes[4].

Soweit sich die gegenseitigen Beziehungen der Gliedstaaten auf Angelegenheiten erstrecken, die nach der

---

1) Mosler, VVDStRL 19, 146 (Diskussion).
2) Thoma, HdbDStR Bd. I, S. 178.
3) Vgl. Hans Schneider, VVDStRL 19, S. 20.
4) Triepel, VR u. LR, S. 206; Laband, StR Bd.II,S.168.

Kompetenzverteilung zur originären Herrschaftssphäre des Bundes gehören, kann es sich jedenfalls nicht um eine unmittelbare Geltung des Völkerrechts handeln.

Die zwischen den Gliedstaaten in Geltung stehenden Völkerrechtssätze können ferner jederzeit durch die Bundesgewalt, sei es aufgrund einer in Ausübung der Kompetenz-Kompetenz vorgenommenen Verfassungsänderung, sei es aufgrund einer Inanspruchnahme einer konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis selbst geregelt bzw. abgeändert werden[1].

b) Auch soweit es sich um Rechtsbeziehungen innerhalb ihres selbständigen Wirkungsbereichs handelt, findet Völkerrecht nur unter der selbstverständlichen Voraussetzung Anwendung, daß nicht spezielle bundesverfassungsrechtliche Normierungen vorhanden sind, die selbst zwischengliedstaatliche Beziehungen regeln (wie zB. Art. 35 GG). Insoweit ist staatliches Recht an die Stelle von Völkerrecht getreten.

c) Schließlich gilt als generelle Beschränkung für die Geltung der Regeln des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts, daß sie nichts dem Inhalt des sonstigen Bundesrechts Zuwiderlaufendes enthalten dürfen[2]. Alle sonstigen Normen der Bundesverfassung, auch wenn sie nicht speziell zwischengliedstaatliche Beziehungen regeln, können die Geltung des Völkerrechts nach Inhalt und Umfang weiter einschränken.
Die Normen des allgemeinen Völkerrechts gelten auch nur unter der Voraussetzung, daß nicht der Bund - etwa im Wege ausdrücklichen oder stillschweigenden Verfassungswandels - vom Völkerrecht abweichende Regelungen auf-

---

1) Triepel, VR u. LR, S. 203.
2) Dies ist in Art. 7 Abs. 2 der Schweiz. Bundesverfassung für die Verträge zwischen Gliedstaaten ausdrücklich ausgesprochen, muß aber als allgemeiner Grundsatz für alles Zwischenländerrecht gelten.

gestellt hat. Dies scheint in Amerika der Fall zu sein, wo der Supreme Court die früher geübte Anwendung des Völkerrechts jedenfalls zu einem gewissen Teil durch das interstate common law ersetzt hat.

Wie sich der Grundsatz, daß Völkerrecht nichts dem Bundesrecht Zuwiderlaufendes enthalten darf, im einzelnen auf Umfang und Inhalt des zwischengliedstaatlichen Völkerrechts auswirkt, soll im folgenden untersucht werden.

aa) Die gelegentlich aufgestellte Behauptung, Gliedstaaten unter sich stünden sich wie außerhalb des Bundesstaates stehende Staaten gegenüber[1], ist bereits in einem wesentlichen Punkt einzuschränken: Es ist für alle Bundesstaaten unbestritten, daß die völkerrechtlichen Ansprüche der Gliedstaaten gegeneinander nicht unter dem Schutz der vom allgemeinen Völkerrecht gewährten Durchsetzungsmittel stehen[2]. Die Selbsthilfe in jeder dem Völkerrecht eigenen Form ist den Gliedstaaten untereinander entweder kraft ausdrücklicher[3] oder stillschweigender Verfassungsvorschrift[4] verboten. Es handelt sich hierbei nicht um Anwendung der jeweiligen Regeln des völkerrechtlichen Gewaltverbots, sondern um ein Gewaltverbot staatlicher, verfassungsrechtlicher Natur[5].
An die Stelle eines völkerrechtlichen Austrags von Streitigkeiten in der Form von Krieg, Repressalie oder Retorsion ist die Entscheidung durch die Bundesgewalt[6]

---

1) Otto Mayer, S. 469.
2) Vgl. Triepel, VR u. LR, S. 203; ders., Reichsaufsicht. S. 456; Bolle, S. 4; Krüger, Festg. f.Kaufmann, S. 239 ff, 247; H.-E. Giese, S. 101; Wengler, VR, Bd. II, S. 1094; Brockhaus, S. 78 f.
3) Vgl. Art. 104 der Verf. v. Argentinien, der ein Kriegsverbot ausspricht und Feindseligkeiten zwischen den Gliedern zu Bürgerkriegshandlungen erklärt und Art. 14 der Schweizerischen Bundesverfassung, der die Kantone verpflichtet, sich im Streitfalle jeder Selbsthilfe und jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmäßigen Entscheidung zu unterziehen.
4) So für die deutschen Bundesverfassungen Triepel, a.a. O., S. 203; Haenel, DStR Bd. I, S. 578; Wengler, VR, Bd. II, S. 1094.
5) so Wengler, VR, Bd. II, S. 1094.
6) Nach Art. 76 Abs. I der Verfassung v. 1871 entschied über Streitigkeiten der Gliedstaaten untereinander der Bundesrat.

bzw. durch die Bundesgerichte getreten[1].
Ob unter dem Aspekt der im Bundesstaat unzulässigen Retorsion die in gliedstaatlichen Gesetzen enthaltenen Gegenseitigkeitsklauseln[2] nichtig sind[3], erscheint zumindest bezüglich der gegenseitigen Begünstigungen betreffenden Verbürgungen zweifelhaft.
Soweit ein solches Gesetz nur die Vorenthaltung freiwillig zu erbringender Leistungen an die Bürger des Schwesterstaates für den Fall der Vorenthaltung der gleichen Vorteile durch diesen gegenüber seinen Bürgern in Aussicht stellt, ist der typische Fall einer Retorsion nicht gegeben. Vielmehr handelt es sich seiner Natur nach um ein vertragsähnliches Verfahren. Das für den Fall der Verbürgung der Gegenseitigkeit einen Vorteil in Aussicht stellende Landesgesetz kann als ein Vertragsangebot betrachtet werden, dessen Annahme durch Erlaß eines entsprechenden Gesetzes durch den angesprochenen Staat erfolgen kann[4].
Ob die sonstigen Regeln des allgemeinen Völkerrechts im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates gelten, muß für jeden Völkerrechtssatz anhand der konkreten Bundesverfassung geprüft werden[5].

Der Satz, daß jeder Staat grundsätzlich frei über sein Staatsgebiet verfügen kann, ist zB. in der Bundesrepublik durch Art. 29 GG ausgeschlossen. Nicht anwendbar dürften ferner im Bundesstaat die völkerrechtlichen Normen über die Immunität fremder Staatsakte sein[6]. Auch die Regeln über die diplomatischen Vorrechte (Unverletzlichkeit, Exterritorialität) sind auf die unter Gliedstaaten entsandten Vertreter nicht anwendbar. Denn in der Sonderbehandlung fremder Gesandter wird gerade die internationale Unabhängigkeit und Trennung der

---

1) Vgl. Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG; Art. 19 der Weimarer Reichsverf.
2) S. oben S.13 f.
3) so Krüger, Festschr. f.Kaufmann, S. 247; ihm folgend Brockhaus, S.83.
4) So für die amerikanische Praxis der reciprocal legislation Thursby, S. 10 f; Anderson, S. 122.
5) Vgl. auch Brockhaus, S.5o f.
6) Wengler, VR Bd.II, S. 1094.

Staaten voneinander anerkannt. Die im Deutschen Reich von 1871 zwischen den Ländern ausgetauschten "Gesandten" genossen zwar ähnliche Vorrechte wie die diplomatischen Vertreter unabhängiger Staaten, jedoch nur kraft besonderer gesetzlicher Bestimmung[1]. Fehlen solche Bestimmungen, so muß die Behandlung der zwischen Gliedstaaten entsandten Vertreter aus dem Geist der engen Verbundenheit der Glieder und aus dem Rücksichtnahmegebot erfolgen[2].

Ebenso sind die auf dem Gebiet des Fremdenrechts geltenden Regeln des Völkerrechts unanwendbar, da in fast allen Bundesstaaten Bestimmungen enthalten sind, die eine gleiche Behandlung der Bewohner der Einzelstaaten festlegen[3]. Die Gliedstaaten haben auch nicht das im Völkerrecht anerkannte Recht, die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen den Bewohnern anderer Gliedstaaten die Ein- und Ausreise und der Aufenthalt in ihrem Staatsgebiet gestattet ist. Infolge der Freizügigkeitsbestimmungen[4] stellt das gesamte Bundesgebiet bezüglich des inländischen Rechtsverkehrs eine Einheit dar.

Aus dem Gesichtspunkt bundesstaatlicher Einigung sind auch sonstige Absperrungen des gliedstaatlichen Gebiets nach außen nicht mehr gestattet[5]. Derartige Absperrungen widersprächen den bundesrechtlichen Regelungen über die Schaffung eines einheitlichen Wirtschafts-, Zoll- und Handelsgebietes.

---

1) Wengler, VR Bd. II, S. 1093/94. Die Exterritorialität der diplomatischen Agenten im Zwischenländerverkehr ergab sich aus § 18 Abs. 2 GVG, vgl. dazu Triepel, VR u. LR, S. 206.
2) Vgl. die zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung vertretene Ansicht, daß diplomatische Vertretungen und deren Vorrechte gänzlich dem Sinn der Reichsverfassung widersprechen, im Schreiben des Reichskanzlers vom 12.12.1919, zit. bei Poetzsch, JöR Bd. XIII, S. 66 f; s.a. Müller, S. 72
3) Vgl. Art. 110 Abs. 2 WRV, Art. 33 Abs. 1 GG, Art.IV sec. 2 cl. 1 der Verf. d. Vereinigten Staaten, Art. 60 der Schweizer. Bundesverfassung, vgl. dazu auch Brockhaus, S. 75 f.
4) zB. Art. 11 GG.
5) Vgl. Laband, StR Bd. I, S. 208.

bb) Über die genannten, aus der Subsidiarität des Völkerrechts folgenden Einschränkungen hinaus wird geltend gemacht, daß die Anwendung der Normen des Völkergewohnheitsrechts nur unter Berücksichtigung des engen bundesstaatlichen Verhältnisses der Gliedstaaten erfolgen darf.
Die Tatsache, daß die Gliedstaaten als Teilnehmer einer besonderen Völkerrechtsgemeinschaft in einen Gesamtstaat eingeordnet seien, könne nicht ohne Wirkung auf das zwischen ihnen geltende Völkerrecht sein[1].

Soweit in diesem Zusammenhang von der Geltung bzw. Anwendung von "modifiziertem Völkerrecht"[2] die Rede ist, wird eine inhaltliche Abänderung bzw. Anpassung der Völkerrechtsnormen an die Tatsache, daß sie sich als Glieder eines Bundesstaates weitgehendere Rücksichtnahme schulden als gänzlich voneinander unabhängige Staaten, geltend gemacht.
Derartige über das Völkerrecht hinausgehende Bindungen und Rücksichtnahmepflichten werden aus dem dem Föderalismus immanenten Prinzip der Bundestreue[3] abgeleitet. Die Auffassung[4], daß die Bundestreuepflicht als eine Grundregel des Bundesstaates die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den Gliedstaaten nicht nur inhaltlich modifiziere, sondern zu staatlichen Beziehungen umge-

---

1) Vgl. Triepel, VR u. LR, S. 202 ff; Thoma, HdbDStR Bd. I, S. 178 Fußn. 15; Krüger, Festg. f. Kaufmann, S. 244/245; Bolle, S. 4.
2) Triepel, a.a.O., S. 203; Thoma, a.a.O.; Krüger, a.a.O.; Reudink, S. 78; Oberländer, S. 27; Schaumann, VVDStRL 19, 145; Brockhaus, S. 91 f.
Nach Triepel, der den Begriff wohl zuerst gebraucht hat, bedeutet "modifiziertes Völkerrecht" zunächst, daß Völkerrecht im Bundesstaat nur in beschränktem Umfang - soweit das Bundesrecht Raum läßt - Anwendung finden kann, sodann, daß das subsidiär anwendbare Völkerrecht noch eine inhaltliche Anpassung an die im Bundesstaat bestehenden erhöhten Rücksichtnahmepflichten erfahren muß. Hier soll im Interesse einer klaren Terminologie nur in bezug auf die inhaltliche Anpassung der Völkerrechtsnormen an die besonderen bundesrechtlichen Treuepflichten von Modifikation gesprochen werden.
3) Vgl. Krüger, Festg. f. Kaufmann, S. 245.
4) so insbesondere Müller, S. 86; H.-E. Giese, S. 101/102.

stalte, weil sie - im Gegensatz zum allgemeinen Völkerrecht, das durch das inkommensurable Nebeneinanderstehen der Interessen der souveränen Staaten charakterisiert werde - die Gliedstaaten zu Rücksichtnahme und Interessenabwägung untereinander und gegenüber dem Ganzen verpflichte, ist nicht zwingend. Auch im Staatenbund sind über das allgemeine Völkerrecht hinausgehende Treuepflichten denkbar, aufgrund deren das zwischen den Mitgliedstaaten geltende Völkerrecht nicht strictu sensu angewandt werden kann. Auch im Staatenbund müssen sich die Glieder bundesfreundlich verhalten und ihre Interessen in anderer Weise als gegenüber fremden Staaten geltend machen[1], ohne daß damit der völkerrechtliche Charakter ihrer Beziehungen anzuzweifeln wäre.
Aus dem Grundsatz der Bundestreue "als einem dem Föderalismus immanenten Prinzip"[2] kann ebensowenig wie aus dem "Wesen" des Bundesstaates selbst die staats- oder völkerrechtliche Natur der Zwischenländerbeziehungen abgeleitet werden. Vielmehr ist er als Funktion des föderalistischen Prinzips, in dem er rechtssystematisch seinen Ursprung hat[3], dessen entstehungsrechtlichen und sich aus dem Verfassungszweck ergebenden inhaltlichen Wandlungen unterworfen. So wurde im Deutschen Reich von 1867/71 in der Treupflicht der Länder untereinander, die hier in ihrer spezifischen Bedeutung als Vertragstreue nachwirkte und über die Verfassung hinauswirkte, die völkerrechtliche Natur der Zwischenländerbeziehungen als durchaus vereinbar angesehen.
Die Entwicklung des ungeschriebenen Grundsatzes der Bundestreue erwies sich hier gerade deshalb als notwendig und sinnvoll, weil die Bundesverfassung wegen der Rücksichtnahme auf die an der Bundesgründung beteiligten

---

1) Vgl. E.R. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.I, S. 660; Bayer, S. 52, a.A. Müller, S. 86, der daraus, daß sich die Einzelstaaten im Staatenbund keine Bewertung an den Interessen des Ganzen gefallen lassen müßten, auf die unterschiedliche Rechtsnatur der zwischenstaatlichen Beziehungen in Staatenbund und Bundesstaat schließen zu können glaubt.
2) Vgl. Maunz-Dürig, Rdn. 23 zu Art. 20 GG.
3) Geiger, Treuepflicht, S. 60.

ehemals souveränen Fürsten notgedrungen unvollkommen geblieben war[1]. Insbesondere im Hinblick auf die gegenseitigen Beziehungen der Länder in dem ihnen zu eigenem Recht belassenen Bereich bedurfte es der über den Inhalt der Verfassung hinauswirkenden Bundestreuepflicht als einer Mißbrauchsschranke, einem Korrektiv, das im Interesse einer Erhaltung der bundesstaatlichen Ordnung von den Beteiligten Rücksichtnahme und Zurückhaltung bei der Geltendmachung ihrer eigenen Rechte forderte.

Es wurde also durch den genannten Grundsatz eine inhaltliche Erweiterung bzw. Beschränkung der fortbestehenden völkerrechtlichen Rechte und Pflichten bewirkt, ohne daß diese ihren völkerrechtlichen Charakter notwendig hätten einbüßen müssen.
Nur soweit in einem Bundesstaat der Grundsatz der Bundestreue bereits eine Konkretisierung in Form spezieller Normen gefunden hat, kann eine Ersetzung völkerrechtlicher Normen durch staatliche Rechtsbildung angenommen werden. Im übrigen läßt sich die Einwirkung des Bundestreueprinzips auf den Inhalt der zwischen den Gliedstaaten geltenden Völkerrechtsnormen nur insoweit näher umschreiben, als die Normen des allgemeinen Völkerrechts zwischen den Gliedstaaten nicht starr angewandt werden können. Die Bundestreuepflicht als generalklauselartiges, elastisches Prinzip wirkt mehr dynamisch[2], indem sie auf eine elastische Anpassung der betreffenden Normen an die tatsächlichen Verhältnisse des Einzelfalles unter Berücksichtigung ihrer konkreten Entwicklungsmöglichkeiten abzielt[3]. Sie bedeutet, daß

---

1) Vgl. dazu Smend, Staatsr. Abh. S. 39 ff.
2) Vgl. über die rechtliche Funktion der Bundestreuepflicht Bayer, S. 64/65; Geiger, BVerfGG, S. 339; neuerdings auch Lerche, VVDStRL 21, 103, nach dem der Begriff der Bundestreue im Sinne von "Einigungslast", "Verfahrenshomogenität" zu verstehen ist, dem materielle Inhalte nicht zufließen.
3) so Müller, S. 76, s.a. Bayer, S.73 , der die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten generell nur als "Rechnungstragungspflicht" bezeichnet.

über die nach Völkerrecht für die Gebietshoheit geltenden Mindestschranken hinaus die Gliedstaaten in ihrem gegenseitigen Verhältnis eine Abwägung der im konkreten Fall wirksamen Interessen vornehmen müssen. Für den Fall, daß ihre in Widerspruch stehenden Interessen nicht gleichzeitig befriedigt werden können, müssen sie sich einer Wertung an den Interessen des Ganzen gefallen lassen[1].

Beispiele einer Modifikation des Völkerrechts:

So hat etwa der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in dem Streit über die Donauversickerung[2] bezüglich der Frage, ob Baden berechtigt war, das Versickern der Donau auf seinem Gebiet durch künstliche Anlage zu fördern, ausgeführt, daß man im Verhältnis der deutschen Länder zueinander zu einer stärkeren Einschränkung des Grundsatzes der Gebietshoheit gelange, als wenn sich zwei völlig fremde Staaten gegenüberständen. Ein Bundesland sei verpflichtet, hier die Interessen der Angehörigen anderer Länder stärker zu berücksichtigen als die Interessen von Angehörigen fremder Staaten.

Der allgemeine, von der völkerrechtlichen Doktrin anerkannte Grundsatz des Nachbarrechts, daß kein Staat verpflichtet ist, einem anderen Vorteile zu gewähren, sondern ihm nur keinen Schaden zufügen darf[3], findet dann keine Anwendung, wenn die Gewährung des Vorteils bzw. die Mithilfe des Nachbarstaats im überwiegenden Interesse eines Staates liegt und ohne Schädigung der eigenen Interessen des Nachbarstaats geleistet werden kann[4]. Besteht etwa für ein Land die Notwendigkeit, eine Straße, einen Kanal, eine Rohrleitung zu bauen, so wird man den Nachbarstaat für verpflichtet halten müssen, die erforderliche Durchführung durch sein Gebiet zu gestat-

---

1) vgl. dazu Müller, S. 80 ff; Oberländer, S. 27.
2) StGH RGZ Bd. 116, Anh. S. 18 f, 30/31; und ihm folgend StGH RGZ Anh. 1 f, 8.
3) dazu Bolle, S. 58
4) Müller, S. 80. Vgl. auch die Bemerkung im Donauversickerungsfall, daß die Interessen der Gliedstaaten "in billiger Weise gegeneinander abgewogen werden" müssen.

ten, selbst wenn er an der Herstellung dieser Anlagen kein eigenes Interesse hat. Dabei müssen geringfügige Beeinträchtigungen der eigenen Interessen des Nachbarstaates in Kauf genommen werden. Daß sich die Gliedstaaten bei einander widerstreitenden Interessen, die nicht beide gleichzeitig befriedigt werden können, einer Wertung an den Interessen des Ganzen gefallen lassen müssen, ist in der bundesstaatlichen Rechtspraxis in einigen Fällen zum Ausdruck gekommen.

In der Entscheidung Kansas v. Colorado[1] hat sich der Supreme Court der Vereinigten Staaten weder an das völkerrechtliche Prinzip der gleichen Rechte der Staaten noch an die sonstigen völkerrechtlichen Lehren gehalten[2], hat also das Arkansaswasser nicht gleich oder verhältnismäßig nach Bevölkerung, Flächengröße u.ä. verteilt, sondern hat den Wasserentzug durch Colorado für zulässig erklärt, obwohl dadurch Kansas erheblichen Schaden erlitt.

Der Grund für diese Entscheidung war, daß die Bewässerung von Colorado unverhältnismäßig mehr Vorteile für Colorado als Nachteile für Kansas brachte[3]. Der Wertmaßstab für die Abwägung der beiderseitigen Interessen ist also die weitmöglichste Förderung der Gesamtinteressen des Bundes, den Granville Caldwell[4] mit dem Satz umschrieb: "to do the greatest good to the greatest number."

In der schweizerischen Entscheidung Kanton Solothurn gegen Kanton Aargau[5] kommt derselbe Grundsatz zum Ausdruck, indem das Bundesgericht feststellte, daß Solothurn eine gewisse Gefährdung durch einen in Aargau errichteten Schießstand in Kauf nehmen müsse, da Aargau einen geeigneten Schießstand nur dort an der Grenze errichten könne und andererseits die Erteilung des

---

1) Kansas v. Colorado, 185 U.S. 125, zit. bei Scott S. 358 ff.
2) Kansas hat lange Jahre das Wasser des Arkansas-Flusses für sich in Anspruch genommen.
3) s.a. Müller, S. 88; Gut, S. 146.
4) AJIL, Bd. 14, S. 68.
5) BGE Bd. 26, S. 244 ff.

Schießunterrichts im Bundesinteresse liege, so daß eine geringe Gefährdung von Solothurn unvermeidbar sei[1].

Einen ähnlichen Gedanken hat auch das Bundesverfassungsgericht[2] ausgesprochen: Wenn die Auswirkungen der gesetzlichen Regelung eines Landes (höhere Besoldung der Landesbeamten) nicht auf den Raum des Landes begrenzt blieben, müsse der Landesgesetzgeber aus dem Grundsatz der Bundestreue auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder Rücksicht nehmen, weil das Finanzgefüge des Bundes und der Länder im Bundesstaat ein "Gesamtgefüge" sei. Hier bilden die bundesrechtliche Treuepflicht in bezug auf das völkerrechtliche Verbot, auf fremdes Gebiet einzuwirken, eine zusätzliche Rechtsschranke, indem sie gewisse Auswirkungen einer an sich rechtmäßigen Kompetenzausübung verbietet, soweit sie das "Gesamtgefüge" berührt.[3]

d) Eine weitere Beschränkung der Anwendung von Normen des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts folgt aus der Natur dieses Rechts als durchweg nachgiebigem Recht[4]. Als ein besonderes, die Anwendung allgemeinen Völkergewohnheitsrechts ausschließendes Recht kommt - nach dem bereits erörterten Bundesrecht - zwischengliedstaatliches Vertragsrecht und spezielles "zwischengliedstaatliches" Gewohnheitsrecht in Betracht. Gegenüber Vertrag und besonderem Gewohnheitsrecht ist das allgemeine Völkerrecht subsidiäre Rechtsquelle[5].

Daß sich zwischen einigen oder allen Gliedstaaten eines Bundesstaates vom allgemeinen Völkerrecht abweichendes spezielles Gewohnheitsrecht bilden kann, schließt, ob-

---

1) vgl. Müller, S. 51 f, 87 f.
2) BVerfGE 4, S.115 ff, ähnlich auch BVerfGE 3, 57 f; dazu Maunz-Dürig, Rdn. 22 zu Art. 20 GG.
3) Die Entscheidung sieht allerdings das Problem nicht unter dem Aspekt einer Modifizierung des Völkerrechtlichen Verbots, auf fremdes Gebiet einzuwirken.
4) Vgl. zur Rangstellung des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts zum sonstigen Völkerrecht Dahm, VR Bd.I S. 16.
5) so insbes. die schweizer Lehre; Vgl. Bolle, S.32; Gut, S. 133, 135, 140/141.

wohl die Geltung dieses Rechts territorial beschränkt ist, seine Qualifizierung als Völkerrecht nicht aus[1]. Völkerrechtliches Gewohnheitsrecht kann außer in den Formen von generellem und universalem Gewohnheitsrecht auch als partikuläres oder regionales Gewohnheitsrecht auftreten. Regionales Völkergewohnheitsrecht ist eine besondere Form partikulären Rechts, das für eine Sonderrechtsgemeinschaft, insbesondere raumbedingter Art, gilt[2]. Soweit überhaupt nach den oben genannten Voraussetzungen den Gliedstaaten bezüglich ihrer gegenseitigen Beziehungen ein bundesrechtsfreier Raum verblieben ist, kann ihre Gemeinschaft als derartige völkerrechtliche Sonderrechtsgemeinschaft raumbedingter Art angesprochen werden.
Aus der Praxis des Deutschen Reichs von 1871 sind Normen eines derartigen bundesstaatlichen Sondervölkerrechts nicht bekannt. In der Schweiz gilt kraft Gewohnheit der Satz, daß Konkordate rechtsetzender Natur der freien Kündigung durch die beteiligten Kantone unterliegen[3].

3) Umfang und Grenzen der zwischengliedstaatlichen Vertragsschließungsbefugnis

a) Grenzen sind der Vertragschließungsbefugnis der Gliedstaaten zunächst einmal durch ihre sachliche Zuständigkeit gesetzt. Das Völkerrecht kann den Gliedstaaten für ihren Verkehr untereinander grundsätzlich nur in demselben Umfang Vertragschließungs- bzw. sonstige Kooperationsbefugnisse verleihen, wie ihnen von der Bundesverfassung "auswärtige" Kompetenzen belassen worden sind[4]. Diese decken sich in der Regel mit den

---

1) Die Möglichkeit eines Sondervölkerrechts unter den Gliedstaaten wird insbes. von Triepel, VR u. LR, S. 175 u. 198 ff und von Bolle, S. 10 bejaht.
2) Wengler, VR Bd. I, S. 177/178; Verdroß, VR, S. 135.
3) Bolle, S. 159/160; Fleiner-Giacometti, S. 162 unter Bezugnahme auf BGE 54 I 203; dazu Schaumann, VVDStRL 19, 112.
4) Vgl. Bernhardt, S. 23, bezüglich der Verträge der Gliedstaaten mit auswärtigen Staaten.

Angelegenheiten des den Gliedstaaten nach innen verbliebenen selbständigen Wirkungsbereichs[1]. Die Bundesverfassungen können aber die zwischengliedstaatlichen Kompetenzen der Gliedstaaten weiter einschränken. So kann etwa der Abschluß politischer Verträge oder besonderer Bündnisse kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift[2] verboten sein. Die Bundesverfassung kann eine Verpflichtung der Gliedstaaten vorsehen, die abgeschlossenen Verträge einem Bundesorgan zur Genehmigung oder Einsichtnahme vorzulegen[3]; sie kann anordnen, daß - auch geringfügige - Änderungen des Gebietsbestandes der Gliedstaaten dem Bund vorbehalten bleiben[4]. Durch Staatsvertrag darf auch nicht eine durch die Verfassung verbürgte staatsbürgerliche Gleichstellung der Bundesbürger zum Vorteil oder Nachteil der Einwohner bestimmter Gliedstaaten beeinflußt werden[5].

b) Schließlich gilt auch für die zwischengliedstaatlichen Verträge die selbstverständliche Schranke, daß sie nichts dem sonstigen Bundesrecht Zuwiderlaufendes enthalten dürfen, dh. zwischengliedstaatliche Verträge sind unwirksam, wenn sie gegen sonstige Normen und Grundsätze des Bundesrechts, insbesondere der Bundesverfassung, verstoßen. Das ergibt sich für die Schweiz aus Art. 7 Abs. 2 der Bundesverfassung, nach der die Bun-

---

1) so ausdrücklich Art. 107 der Österr. Verfassungsurkunde: "Vereinbarungen der Länder können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereichs getroffen werden." Vgl. auch Triepel, VR u. LR, S. 203; Laband, StR Bd.II, S.168; H.Schneider, VVDStRL 19, S. 20; H.-E.Giese, S. 76.

2) Art. 7 Abs.1 der Schweizer Bundesverfassung.

3) Art. 7 Abs. 2 der Schweizer Bundesverfassung; Art. 1, sec.10,cl.3 der Verfassung der Vereinigten Staaten; Art. 107 der Österr. Verfassungsurkunde.

4) So bezüglich Art. 29 GG H. Schneider, VVDStRL 19, S. 21 f; ders., DÖV 1957, 646; H.-E.Giese, S. 78/79; Mangoldt-Klein, Anm.VI 2 a.E. zu Art. 29 GG.; Anm. VII zu Art. 32 GG mit Literaturhinweisen auf die Gegenmeinung, die trotz des klaren Wortlauts des Art. 29 Abs. 7 GG vertragliche Grenzkorrekturen kleineren Ausmaßes zulassen will.

5) Mangoldt-Klein, Anm. III 4 zu Art. 33 GG; H. Schneider, DÖV 1957, 646.

desbehörden die Vollziehung der interkantonalen Vorkommnisse zu hindern befugt sind, wenn diese etwas dem Bunde (oder den Rechten anderer Kantone) Zuwiderlaufendes enthalten[1]. Auch in den Vereinigten Staaten ist anerkannt, daß die interstate agreements, selbst wenn sie die erforderliche Zustimmung des Kongresses erhalten haben, eine Schranke am Verfassungsrecht des Bundes finden, da andernfalls durch den Vertrag zweier Staaten und eine einfache Kongreßmehrheit die Verfassung geändert werden könnte[2].

Zu beachten sind aber nicht nur die Schranken des positiven Verfassungsrechts, sondern auch die ungeschriebenen Schranken, die sich aus der Verpflichtung zur Wahrung der Lebensinteressen des Gesamtstaats ergeben. Diese "ungeschriebenen Inkompetenzen"[3] schränken den den Gliedstaaten belassenen bundesrechtsfreien Bereich weiter ein.

Der generellen Zulässigkeit von Zwischenländerverträgen setzt die bundesmäßige Pflicht der Länder zu gegenseitiger Rücksichtnahme und bundesfreundlichem Verhalten gewisse Mindestschranken der Rechtsausübung entgegen[4]: Verträge dürfen nichts enthalten, was gegen die Sicherheit, Existenz oder die Integrität des Bundes oder eines seiner Glieder gerichtet ist[5]. Zwischengliedstaatliche Verträge dürfen nicht das politische Gleichgewicht des Gesamtstaates stören[6].

Das bedeutet konkret, daß Sonderbündnisse und Konföderationen zwischen den Gliedstaaten, die gegen den

---

1) Vgl. dazu Bolle, S. 116, 161.
2) Pritchett, S. 92; Zimmermann-Wendell, S. 94.
3) Krüger, Festg. f. Kaufmann, S. 245.
4) S. dazu H. Schneider, VVDStRL 19, 22; DöV 1957, 647; Peter Schneider, Gutachten, S. 13 ff; H.-E. Giese, S. 79/80.
5) Laband, StR Bd. II, S. 168, 171; Bolle, S. 108.
6) Bolle, S. 50, 108; H.-E. Giese, S. 80; Krüger, Festg. f. Kaufmann, S. 245/246; Peter Schneider, Gutachten, S. 13 f.

Bund oder andere Länder gerichtet sind, auch ohne ausdrückliches Verfassungsverbot unzulässig sind. Ebenso sind Koordinierungen der Länder, die im Bereich des Bundesrates dazu dienen sollen, einen gemeinsamen repressalienähnlichen Druck auf den Bund oder andere Länder auszuüben, im Bundesstaat nicht gestattet[1].

Während in der Schweiz darüberhinaus aufgrund des Art. 7 Abs. 1 der Bundesverfassung alle Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen untersagt sind, gelten nach dem Recht der Vereinigten Staaten von Nordamerika derartige Verträge als erlaubt, wobei allerdings hier eine Kontrolle der abgeschlossenen Verträge durch das Erfordernis der Genehmigung durch das Bundesparlament vorgesehen ist[2].

Dementsprechend wird in Bundesverfassungen, die über die Zulässigkeit politischer Verträge zwischen den Gliedstaaten keine ausdrückliche Bestimmung enthalten, aber auch keine Kontrolle der Verträge durch Bundesorgane vorsehen, davon ausgegangen werden können, daß aufgrund der allgemeinen bundesrechtlichen Friedenswahrungspflicht politische Verträge begrifflich ausgeschlossen sind[3].

Jedoch wird im Geltungsbereich einer Bundesverfassung, die ein entsprechendes Verbot nicht kennt, der Begriff des "politischen Vertrages" einengend ausgelegt werden müssen. Politische Verträge sind zunächst die, mit denen

---

1) So für die Bundesrepublik Deutschland Hans Schneider, DÖV 1957, 647; Peter Schneider, Gutachten, S. 13; Lerche, Gutachten, S. 23. Die Auffassung H.-E.Gieses (S.79/80), daß alle Verträge der Länder unzulässig sind, durch die sie sich zu einer bestimmten Abstimmung im Bundesrat verpflichten, geht zu weit. Mit Bachof (Gutachten, S. 71) wird man nur solche langfristigen Absprachen über die Stimmabgabe für bedenklich ansehen können, die auf einen, jedenfalls teilweisen, Verzicht der beteiligten Länder auf politische Selbständigkeit hinauslaufen.

2) Art. I, sec. 10, cl.3; dazu Thursby, S. 26; H.-E.Giese, S. 42 f.

3) Bolle, S. 108; Maunz-Dürig, Rdn. 22 zu Art. 20 GG. Nach Peter Schneider, Gutachten, S. 13 gehört das Verbot, politische Verträge zu schließen, zum Gemeingut der deutschen Staatsrechtslehre.

die Länder in die dem Bund vorbehaltene Außenpolitik eingreifen, ferner die hochpolitischen Verträge, die auf Machtbildung und Machtanwendung gerichtet sind, also Bündnisse im spezifischen Sinne darstellen[1]. Politisch sind ferner auch die Verträge, die nach Zielsetzung oder Wirkung das politische Gleichgewicht zwischen den Ländern derart verändern, daß diese faktisch oder rechtlich gleichgeschaltet werden oder gar die Eigenständigkeit einzelner Länder gefährdet oder beseitigt wird[2]. Das wäre etwa der Fall, wenn ein Vertrag zu einer völligen Selbstpreisgabe eines Landes führte oder durch den Vertrag wesentliche Sachbereiche der Staatsgewalt auf Staatsorgane eines anderen Landes übertragen würden, vorausgesetzt, daß nicht die konkrete Bundesverfassung derartige Fusionen oder Abtretungen erlaubt.

c) Eine weitere Beschränkung besteht für zwischengliedstaatliche Verträge hinsichtlich ihrer Wirkungsdauer darin, daß die Gültigkeit der zunächst kompetenzgemäß zustandegekommenen Verträge durch Inanspruchnahme einer konkurrierenden Bundeszuständigkeit oder durch eine in Ausübung der Kompetenz-Kompetenz vorgenommene Verfassungsänderung seitens des Bundes beseitigt werden kann. Daß Zwischenländerverträge unter dem Vorbehalt künftiger Bundesgesetze stehen, ist allgemein anerkannt[3].
Die Frage, wie sich die völkerrechtliche Natur der Verträge mit der Abhängigkeit ihrer Wirksamkeit von nationalem (Bundes-)Recht vereinbaren läßt, ist hier so zu beantworten, daß den Gliedstaaten eine Kompetenz zu zwischengliedstaatlicher Betätigung nur unter dem Vorbehalt künftiger Bundesgesetzgebung belassen worden ist und folglich auch die an diese Kompetenz anknüpfende völkerrechtliche Vertragsschließungsbefugnis unter diesem Vor-

---

1) Vgl. auch Krüger, Festg. f. Kaufmann, S. 245.
2) Vgl. Peter Schneider, Gutachten, S. 13 f; Bachof, Gutachten, S. 70 ff.
3) Triepel, VR u. LR, S. 203, 246/247; Bolle, S. 4; Laband, StR Bd. II, S. 169; Krüger, Festg. f. Kaufmann, S. 246.

behalt steht[1]. Das vom Völkerrecht verliehene Vertragsschließungsrecht reicht nicht weiter, als den Gliedstaaten von der Bundesverfassung Kompetenzen für eine zwischengliedstaatliche Betätigung, also eine inhaltliche Vertragsausgestaltungsbefugnis, belassen ist.

In bezug auf Verträge der Gliedstaaten mit fremden Staaten ist geltend gemacht worden, daß die These von der bedingten Zuständigkeit der Gliedstaaten eine Fiktion sei, falls diese gegenüber dem fremden Vertragspartner nicht erkennbar zum Ausdruck gebracht worden sei. Außerdem könne der Bundesstaat, der auf den Gliedstaat als Vertragskontrahenten verwiesen habe, jenem nicht das Risiko einer jederzeit möglichen einseitigen Annullierung der Vereinbarung aufbürden,wie auch schließlich generell innerstaatliche Maßnahmen nicht ausreichend seien, um gültige völkerrechtliche Verpflichtungen zu beseitigen[2].
Diese Gründe mögen den Fortbestand völkerrechtlicher Verpflichtungen der Gliedstaaten gegenüber fremden Staaten rechtfertigen[3], treffen aber im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten nicht zu. Im Verhältnis der Gliedstaaten untereinander bedeutet die Annahme einer stillschweigend bedingten Zuständigkeit keine Fiktion, weil die Vertragspartner als Glieder ein und desselben Bundesstaates sich bewußt sind, daß sie ihre Kompetenzen unter der Bedingung fortdauernder Zuständigkeit ausüben. Das Risiko einer jederzeit möglichen Annullierung des Vertrages wird außerdem nicht nur von einem, sondern stets von beiden Vertragspartnern getragen.
Es entspricht dem bei der Gründung des Bundes zum Ausdruck gekommenen Willen der Glieder, daß die Wirksamkeit der unter ihnen geschlossenen Verträge endet, wenn der Bund von der ihm eingeräumten Kompetenz-Kompetenz Gebrauch macht bzw. eine bis dahin von den Ländern wahrgenommene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Anspruch nimmt.

---

1) Vgl. auch Triepel, VR u. LR, S. 246/247.
2) Vgl. Bernhardt, S. 23.
3) So Bernhardt, S. 24.

II. Die Geltung von nationalem Recht im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten

1) Vermutung für die ausschließlich staatliche Natur des Zwischenländerrechts bei einem aus einem Einheitsstaat rückföderalisierten Bundesstaat

Es ist rechtstheoretisch denkbar, daß das gesamte zwischengliedstaatliche Recht dem nationalen Recht angehört, dh., seine Verbindlichkeit ausschließlich aus einer staatlichen bzw. bundesrechtlichen Rechtsquelle herleitet und damit für eine unmittelbare Fortgeltung von Völkerrecht im Bundesbereich kein Raum mehr bleibt.

Von einer gänzlichen Einbeziehung der zwischenländerrechtlichen Beziehungen in das nationale Recht, dh., die bundesstaatliche Rechtsordnung, ist auszugehen, wenn die Auslegung einer konkreten bundesstaatlichen Rechtsordnung ergibt, daß sie gegenüber dem Völkerrecht mit dem Anspruch umfassender und erschöpfender Regelung aller binnenrechtlichen Beziehungen auftritt.
Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn eine bundesstaatliche Rechtsgemeinschaft nicht durch Zusammenschluß ehemals souveräner, in völkerrechtlichen Beziehungen stehender Staaten zustandegekommen ist, sondern umgekehrt durch Dismembration oder Aufgliederung eines Einheitsstaates entstanden ist. Eine Aufgliederung eines Einheitsstaates in einen Bundesstaat[1] verläuft in der Regel so, daß sich die Staatsbildung der Glieder innerhalb des weiterbestehenden Mutterstaates vollzieht, wobei diesem im Verlaufe des Umbildungsprozesses einzelne Herrschaftsrechte entzogen werden bzw. dieser einzelne Herrschaftsrechte freigibt, die die sich neu bildenden Glieder als eigene Rechte okkupieren. Bei einem solchen Föderalisierungsprozeß gilt die umgekehrte Vermutung wie bei einem auf bündischer Grundlage beruhenden Bundesstaat, daß die staatliche - und zwar nunmehr die bundesstaatliche - Rechtsordnung bezüglich der

---

1) Zur Entstehung eines Bundesstaates im Wege der Rückföderalisierung vgl. Nawiasky, Bundesstaat, S. 137 f.

zwischengliedstaatlichen Beziehungen weiterhin eine umfassende und abschließende Rechtsordnung bleibt, dh., das gesamte zwischen den Gliedstaaten geltende Recht seine Verbindlichkeit aus dieser herleitet, nicht aber bezüglich der äußeren Rechte und Pflichten der sich neu bildenden Gliedstaaten ein bundesfreier Bereich, ein Vakuum entsteht, in den das Völkerrecht, diese Beziehungen regelnd, wieder eintreten könnte.
Nur dann, wenn die Dismembration bis zur völligen Auflösung des Muttergemeinwesens fortgeschritten wäre, und die Einzelstaaten - nunmehr wieder mit allen Merkmalen eines souveränen Staates ausgestattet - sich durch Vertrag zu einem neuen Bundesstaat zusammenschließen würden, könnte etwas anderes gelten.

2) Das auf zwischengliedstaatliche Beziehungen anzuwendende Recht

a) Soweit nach den genannten Voraussetzungen im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten von der ausschließlichen Geltung von staatlichem Recht ausgegangen werden kann, ergibt sich die Frage nach den möglichen Entstehungsarten bzw. Rechtsquellen für das ihre Beziehungen regelnde Recht.
Unproblematisch wäre die Frage, wenn die Bundesverfassung selbst das materielle zwischengliedstaatliche Recht abschließend kodifiziert hätte, bzw. wenn sie dem Bund eine Kompetenz zur Regelung aller zwischengliedstaatlichen Angelegenheiten eingeräumt hätte[1].
Das ist, wie bereits erörtert, nicht der Fall. Das geschriebene und ungeschriebene Bundesverfassungsrecht regelt den Komplex des für die Regelung der Zwischenländerbeziehungen erforderlichen Rechts nur in Umrissen.
Die Auffassung, daß der ungeschriebene Grundsatz der Bundestreue und der bundesrechtlichen Friedenwahrungspflicht eine umfassende und abschließende Regelung der

1) Ein Beispiel bietet etwa die commerce-clause der Verfassung der Vereinigten Staaten, Art.I,sec.8,cl.3, die dem Bund die Kompetenz zur Regelung aller Handelsbeziehungen mit zwischengliedstaatlicher Bedeutung zuweist.

Zwischenländerbeziehungen enthalte[1], ist fiktiv, da bei dem Versuch einer systematischen Entwicklung des zwischengliedstaatlichen Rechts aus den genannten Grundregeln doch wieder auf Normen anderer Rechtssysteme zurückgegriffen werden muß, bzw. die genannten Regeln im wesentlichen nur im Bereich negativer Mißbrauchskontrolle Rechtswirkungen entfalten.
Als materielle Rechtsquelle, die neben den vereinzelten Regeln des Bundesverfassungsrechts Normen des zwischengliedstaatlichen Rechts bereithält, ist insbesondere das "gemeine Staatsrecht" genannt worden[2].

b) "Gemeines" zwischengliedstaatliches Recht

Was unter gemeinem deutschen Staatsrecht bzw. gemeindeutschem Recht zu verstehen ist, wird meist nicht näher definiert; es werden nur gelegentlich Beispiele genannt[3].
Es ist damit offensichtlich auf den aus dem alten deutschen Reich und aus der Zeit des Deutschen Bundes überkommenen Begriff des gemeinen deutschen Rechts Bezug genommen, der aber selbst wieder mehrere Unterarten kennt[4].

---

1) So insbes. Müller, S. 64 ff, 70 ff, 85; ähnlich Scheuner, ZaöRVR Bd. 1 S. 817 ff.
2) W. Jellinek, S. 149; H. Schneider, VVDStRL 19, S. 13/14; Armbruster, Gutachten, S.14; H.-E.Giese,S.102/103.
3) ZB. H.Schneider, VVDStRL 19, S. 14 unter Hinweis auf BVerfGE 4,S.250 ff, 276 f; Peter Schneider, Gutachten, S. 13 nennt das Sonderbundsverbot; Walter Jellinek, S. 149 nennt das gemeinrechtliche Interdikt "ne quid in flumine publico fiat". Zumeist wird der Begriff des gemeinen Staatsrechts nur als allgemeiner Begriff für das nicht bundesrechtlich geregelte, aber irgendwie aus anderen Normen entwickelte Zwischenländerrecht gebraucht.
4) Neben dem Reichsrecht wurden auch diejenigen Rechtsnormen, die sich in der Reichszeit unter den Reichsständen durch Herkommen gebildet hatten, als gemeines Recht bezeichnet. Gelegentlich wurde sogar der Begriff gemeines Recht nur diesem auf Herkommen bzw. Gewohnheit beruhenden Recht vorbehalten (vgl. Maurenbrecher, § 6). Daneben wird als weitere Gruppe des gemeinen Staatsrechts das gemeine Landesstaatsrecht genannt, dessen Existenz allerdings bestritten war. Darunter sollen nicht die nur zufällig übereinstimmenden partikularen Landesstaatsrechte verstanden werden,

aa) In Anlehnung an diesen Begriff werden als "gemeindeutsches Staatsrecht", "allgemeines deutsches Staatsrecht" oder als "Gemeingut der deutschen Staatsrechtslehre" zunächst die in Bund und Ländern gleichermaßen geltenden allgemeinen staats- und öffentlich-rechtlichen Grundsätze und Prinzipien bezeichnet[1]. Hierzu gehört etwa der vom Bundesverfassungsgericht[2] festgestellte Satz des "gemeindeutschen Verfassungsrechts", daß eine Regierung zum Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Parlaments bedarf. Auch die Rechtsgrundsätze des bürgerlichen Rechts, soweit sie etwa wie der Grundsatz von Treu und Glauben, der Grundsatz der Verwirkung, des Vertrauensschutzes und die Regeln über die Anfechtung von Willensmängeln in hohem Maße der apriorischen Natur des Vertrages und damit auch des öffentlich-rechtlichen Vertrages[3] entsprechen, können als derartige allgemeine Grundsätze des gemeindeutschen Rechts bezeichnet werden.

Fortsetzung von Seite 103:

4) die nur Produkt des Parallelismus, sog. "historisch gemeines Staatsrecht" sind, sondern nur diejenigen Bestimmungen, für die in der besonderen rechtlichen Natur der deutschen Länder die gemeinschaftliche Wurzel und gemeinsame Rechtsidee nachgewiesen werden kann. Vgl. v. Mohl, Staatswissenschaften, Bd. II, S. 286 ff; s.a. Zoepfl, S. 129 ff. Als gemeinsames Staatsrecht bzw. allgemeines Staatsrecht werden schließlich auch die in Partikular- und Gesamtgemeinschaft übereinstimmend geltenden allgemeinen deutschen öffentlich-rechtlichen Grundsätze bezeichnet, die sich als logische Entwicklungen aus Begriff und Struktur der einzelnen deutschen Rechtsinstitute darstellen, selbst wenn ein solches nicht in allen deutschen Ländern vorkommt, vgl. Zoepfl, S. 131.

1) Vgl. etwa H.-E. Giese, S. 102, in bezug auf die "clausula rebus sic stantibus", die er als einen Satz des gemeindeutschen Staatsrechts bezeichnet. Peter Schneider, Gutachten, S. 13, rechnet zB. das Sonderbundsverbot zum Gemeingut der deutschen Staatsrechtslehre, während andere dieses Verbot als Ausfluß der Bundestreuepflicht dem ungeschriebenen Bundesverfassungsrecht zuordnen.
2) BVerfGE 4, S. 250 ff, 276.
3) Forsthoff, S. 269/270.

bb) Darüber hinaus können unter gemeinem Staatsrecht diejenigen Regeln verstanden werden, die sich speziell im zwischengliedstaatlichen Verkehr durch dauernde Übung bzw. allgemeine Rechtspraxis zu Gewohnheitsrecht verdichtet haben[1]. Daß sich zwischengliedstaatliches Gewohnheitsrecht in dem Bereich, in dem ausdrückliche Normierungen des Bundesrechts fehlen, entwickeln kann - und zwar ohne eine Mitwirkung des Bundes[2] - wird kaum zu bezweifeln sein, solange sich die Rechtsbildung innerhalb der durch die Bundesverfassung gesetzten Schranken bewegt. Insoweit muß als eine föderalistische Selbstverständlichkeit angenommen werden, daß die bundesstaatliche Rechtsordnung zwischengliedstaatliche Gewohnheit als (bundesstaatliche) Rechtsquelle eingesetzt und anerkannt hat.

cc) Sodann ist gemeines deutsches Recht auch in der Form eines mehreren oder allen Gliedstaaten gemeinsamen, zwischengliedstaatlich bedeutsamen Länderstaatsrechts oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Länderrechts denkbar[3].
Die Übereinstimmung der partikulären Staats- und sonstigen öffentlichen Rechte kann aber nur dann als zwischengliedstaatliche Rechtsquelle "gemeinsames Länderrecht" von Bedeutung sein, wenn es sich nicht nur um eine zufällige Übereinstimmung, um synchrone Normierungen han-

---

1) Vgl. Armbruster, Gutachten, S. 14; s.a. die bei Bolle, S. 10 aufgeführten Sätze des in der Schweiz geltenden "interkantonalen Gewohnheitsrechts".
2) So Merk gegen die gegenteilige Auffassung Scheuners, beide in VVDStRL 19, S. 147 (Diskussion).
3) Daß die territorial begrenzten Normen des Landesrechts auf das zwischengliedstaatliche Verhältnis nicht angewendet werden können und daß sich ein Land grundsätzlich nicht darauf berufen kann, daß ein Nachbarland seine eigenen Gesetze nicht befolge und ihm damit Schaden zufüge, ist bereits vom Staatsgerichtshof im Donauversicherungsfall, RGZ 116 Anh. S. 18 ff, 28 f ausgesprochen worden; s. dazu Oberländer, S. 24.

delt, sondern wenn in den betreffenden Bestimmungen eine überkommene gemeinsame Rechtsidee nachgewiesen werden kann. So ist etwa das in den Vereinigten Staaten auf die Beziehungen zwischen den Einzelstaaten für anwendbar erklärte "State Law" kein normales einzelstaatliches Recht, das zufälligerweise bei den betreffenden Staaten übereinstimmte, sondern es ist das allen Einzelstaaten gemeinsame "Common Law", das die englischen Siedler vom Mutterland übernommen haben und das in den Einzelstaaten weitergilt, sofern diese es nicht aufgehoben oder weitergebildet haben[1]. Als Beispiel für eine solche in mehreren Einzelstaaten übereinstimmende Regel des "Common Law" ist etwa der Satz zu nennen, daß jeder Anlieger ein Recht auf den ungestörten und unvermehrten Lauf des Wassers eines Flusses hat[2].

In Deutschland sind Sätze eines derartigen gemeinen Länderstaatsrechts ebenso wie Sätze eines speziellen zwischengliedstaatlichen Gewohnheitsrechts nicht bekannt[3]. Die Auffassung, daß das von der Zeit des Deutschen Bundes her unter den Einzelstaaten geltende gemeine Recht noch zwischen den Ländern gilt oder auch nur analog angewendet werden kann[4], ist schon deshalb nicht bedenkenfrei, weil schon damals Zweifel an der Existenz eines in Deutschland hergebrachten gemeinen Rechts, das für die in Frage stehenden Fälle geeignet war, bestanden[5].

In Betracht zu ziehen wäre hier allenfalls eine Anwendung der noch während der Zeit des Deutschen Bundes geltenden römisch-rechtlichen Sätze des Nachbarrechts, insbesondere über das Verhalten bei Wasserschutz und Wasser-

---

1) Vgl. dazu Müller, S. 48/49.
2) Willoughby, Constitutional Law Bd. III, S. 1373, Fußn. 42.
3) Münch, VVDStRL 19, S. 149 (Diskussion); Oberländer, S. 34.
4) W. Jellinek, S. 149.
5) Vgl. die Nachweise bei Müller, S. 26; gegen die Auffassung von Jellinek auch Neuber, S. 22; Thoma, HdbDStR Bd. I, S.178 Fußn. 15.

nutzung[1]. Eine Übernahme dieser Sätze war allerdings schon damals ausgeschlossen, soweit die Natur der zwischenstaatlichen Beziehungen, wie sie das damalige Völkerrecht auffaßte, der Übertragung entgegenstand[2]. Aber auch bezüglich der übrigen, damals noch in Geltung stehenden Sätze war anerkannt, daß sich nach Auflösung des Deutschen Bundes und dem damit verbundenen Wegfall des formellen Gebots, die Analogien des römischen Rechts zu verwenden, nur noch insoweit weitergalten, als sich zwischenzeitlich ein an jene Vorschriften angelehntes völkerrechtliches Gewohnheitsrecht gebildet hatte[3]. Nur auf das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht war die Auflösung des Deutschen Bundes ohne Einfluß[4].
Ob heute neben einer analogen Anwendung völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts ein Rückgriff auf die genannten gemeinrechtlichen Regeln sinnvoll ist, ist angesichts der Aussicht, hier mit den Einzelheiten einer Rechtsordnung arbeiten zu sollen, die kaum zu übersehen ist und nirgendwo mehr gilt, zweifelhaft.

c) Völkerrecht als rezipiertes zwischengliedstaatliches Recht

Soweit Bundesrecht bzw. gemeines Recht keine speziellen zwischengliedstaatlichen Normen bereitstellt, kann die bundesstaatliche Rechtsordnung als weitere Quelle staatlichen Rechts das Völkerrecht einsetzen, indem es dessen Anwendung im Verhältnis zwischen den Gliedstaaten "zuläßt"[5].
Dies kann etwa in Form einer bundesverfassungsrechtli-

---

1) Vgl. die bei Neumeyer, Festschr. f. Cohn, S. 145ff, 154 f aufgeführten wasserrechtlichen Rechtssätze des römischen Nachbarrechts.
2) Neumeyer, a.a.O., S. 154/155. Art. 23 der Wiener Schlußakte von 1820 bestimmte: "Wo keine besonderen Entscheidungsnormen vorhanden sind, hat das Austrägalgericht nach den in Rechtsstreitigkeiten derselben Art vormals von den Reichsgerichten subsidiarisch befolgten Rechtsquellen, in so fern solche auf die jetzigen Verhältnisse der Glieder noch anwendbar sind, zu erkennen."
3) Neumeyer, a.a.O., S. 155 ff; vgl. auch Neuber, S.22.
4) Neumeyer, a.a.O., S. 156.
5) So Mallmann, WBdVR Bd.III, S. 648 ff.

chen Rezeption[1] des Völkerrechts geschehen bzw. es kann das bundesstaatliche Recht auch eine "gewohnheitsrechtliche Verweisung"[2] auf die Normen des Völkerrechts enthalten. Eine derartige globale Rezeption bzw. Verweisung kann unter der generellen Einschränkung erfolgen, daß die in Bezug genommenen Normen nur "entsprechend"[3] anzuwenden sind, nur die "passenden" Bestimmungen in das staatliche Recht übernommen sind bzw. diese nur unter Berücksichtigung des engen bundesstaatlichen Verhältnisses angewendet werden können.

Der Unterschied zwischen einer unmittelbaren, wenn auch modifizierten Weitergeltung von Völkerrecht und einer nur mittelbaren, entsprechenden Geltung kraft bundesrechtlicher Rezeption mag zwar in der praktischen Auswirkung nur gering[4] sein und - jedenfalls auf den ersten Blick - nur theoretisch von Interesse sein.

Es kommt ihm jedoch weitaus größere Bedeutung im Hinblick auf den "Stil" des zwischengliedstaatlichen Verhaltens zu, der in den durch Zusammenschluß ehemals souveräner Staaten entstandenen Bundesstaaten unter dem Vorzeichen zwischengliedstaatlicher Freiheit und Unabhängigkeit, in den nicht auf bündischer Grundlage beruhenden Bundesstaaten dagegen unter dem Vorzeichen bundesstaatlicher Einheit und dem Gebot der Wahrung der Interessen des Ganzen steht.

Während im bündischen Bundesstaat die Anerkennung der

---

1) Die meisten der hier zu nennenden Autoren sprechen von Rezeption bzw. "Transformation", vgl. etwa Gut, S.160; Berber, VR Bd.I, S.143,147; Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, S.137 Fußn.3; Fleiner-Giacometti, S.879; Verdroß, VR S.195, Fußn.3 spricht nur von Rezeption. Der Begriff "Transformation" sollte hier möglichst vermieden werden, weil mit Transformation i.d.R. eine Umwandlung völkerrechtlicher Normen in das staatliche bezeichnet wird, zu der der Staat völkerrechtlich verpflichtet ist, hier aber eine solche Verpflichtung nicht besteht.

2) Auch bei der (konstitutiven) Verweisung handelt es sich um Inhaltsübernahme bzw. Rezeption, bei der die verweisende Norm den Inhalt einer anderen Norm zu ihrem eigenen macht.

3) Vgl. etwa die Generalverweisung in § 173 VwGO, nach der das GVG und die ZPO entsprechend anzuwenden sind.

4) so etwa Krüger und Mosler; VVDStRL 19, S.145/146 (Diskussion).

Weitergeltung von Völkerrecht einem politischen Werturteil entspringt, die Kontinuität zu der vorausgegangenen Epoche staatenbündischen Zusammenschlusses zu wahren, um den ehemals souveränen Einzelstaaten den Übergang in die neue Staatsform zu erleichtern, hat die bundesstaatliche Rezeption des Völkerrechts in Bundesstaaten, bei denen diese entstehungsrechtlichen Voraussetzungen fehlen, eine andere Funktion. Der Anspruch auf umfassende Regelung aller binnenrechtlichen, also auch der zwischengliedstaatlichen Beziehungen verpflichtet sie zur Bereitstellung eines zur Regelung des Zwischenländerverhältnisses geeigneten Normenkomplexes. Ein Rückgriff auf das Völkerrecht zur Ergänzung des unvollkommen geregelten bundesstaatlichen Rechts kommt hier nur deshalb in Betracht, weil es sich als einzige strukturgleiche, auf die koordinationsrechtlichen Zwischenländerbeziehungen anwendungsfähige Rechtsquelle anbietet. Die entsprechende Anwendung von Völkerrecht entspringt nur dem pragmatischen Zweck der Findung "passenden Rechts", dessen Auswahl stets unter dem Gebot bundesstaatlicher Einigung zu erfolgen hat.
Es findet hier eine ähnliche Umbildung und Auswahl der Völkerrechtssätze entsprechend den Bedürfnissen des staatlichen Rechts statt, wie sie etwa bei der entsprechenden Umbildung zivilrechtlicher Regeln in das öffentliche Recht erfolgt ist[1]. Es gibt hier also keine Vermutung für die Fortgeltung eines Völkerrechtssatzes wie bei den Bundesstaaten, in denen noch unmittelbar Völkerrecht galt, sondern es muß für jeden einzelnen Völkerrechtssatz die Frage gestellt werden, inwieweit er nach dem Gesamtverfassungszweck als in die bundesstaatliche Rechtsordnung übernommen gelten kann.

---

1) Vgl. Guggenheim, Festschrift für Wehberg, S. 133 ff. 141.

3. Zwischengliedstaatliches Vertragsrecht als staatliches Recht

Wird durch die Bundesverfassung eine grundsätzlich geschlossene Rechtsordnung konstituiert, in der Räume für eine autonome, vom Völkerrecht verliehene Rechtssetzungsbefugnis der Glieder nicht mehr vorhanden sind, so sind sie auch nur insoweit zur Gestaltung ihrer gegenseitigen Beziehungen befugt, als sie von der bundesstaatlichen Rechtsordnung hierzu ermächtigt sind[1].
Es muß daher in einer entsprechend organisierten bundesstaatlichen Gemeinschaft geprüft werden, ob sie den Vertrag als Rechtserzeugungstatbestand zugelassen und ihm damit verbindlichen Charakter beigelegt hat. Ist eine ausdrückliche bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung nicht vorhanden, so ist denkbar, daß sie als stillschweigende Ermächtigung der Natur des förderalistischen Gemeinwesens unmittelbar zugrundeliegt.
Das durch Zwischenländerverträge geschaffene Recht ist dann seiner Geltung nach bundesstaatliches Recht, weil es auf bundesstaatlicher Ermächtigungsnorm beruht; der zwischengliedstaatliche Vertrag gehört im weiteren Sinne zur Kategorie des öffentlich-rechtlichen[2], spezieller, des verfassungsrechtlichen[3] Vertrages. Die Gliedstaaten treten sich als Subjekte des Bundesverfassungsrechts, als juristische Personen des bundesstaatlichen Rechts gegenüber[4].

---

1) Vgl. Friauf, AöR Bd. 88, S. 276, 291 f.
2) So Menzel, VVDStRL 19, 149/150 (Diskussion).
3) Friauf, AöR Bd. 88, S. 257 ff.
4) Vgl. auch Schlochauer, S. 24.

2. Teil Die Rechtsbeziehungen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland

A. Zugehörigkeit des Zwischenländerrechts zum nationalen - deutschen - Recht

Das Problem der Zugehörigkeit des Zwischenländerrechts zum nationalen oder zum Völkerrecht stellt sich für die Bundesrepublik Deutschland nur, wenn sie ein echter Bundesstaat, dh. ein aus Staaten zusammengesetzter Staat ist, nicht aber, wenn sie nur ein nach Art eines Bundesstaates organisierter dezentralisierter Einheitsstaat ist, dessen Glieder höchstpotenzierte Selbstverwaltungskörper mit vom Bund abgeleiteter Herrschaftsgewalt sind.

Haben die Länder der Bundesrepublik keine originäre, sondern nur vom Bund delegierte Herrschaftsgewalt, so scheiden sie auch bezüglich ihrer gegenseitigen Beziehungen als unmittelbare Adressaten von Völkerrecht aus. Zwischenländerrecht wäre in diesem Fall nur als staatliches Recht denkbar, wobei Völkerrecht allenfalls aufgrund einer Rezeption bzw. im Wege einer analogen Rechtgewinnung angewandt werden könnte[1].

Die Staatsqualität der Bundesländer ist zwar immer noch umstritten[2]. In überwiegendem Maße werden sie jedoch als echte Staaten angesehen, die eine eigene verfassungsgebende Gewalt besitzen und deren Normen ihre Verbindlichkeit nicht aus einer Norm des Bundesrechts herleiten[3].

Die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland ein echter Bundesstaat oder nur ein nach Art eines Bundesstaates organisierter Einheitsstaat ist, könnte hier dahingestellt bleiben, wenn sich bereits aus konkreten bundesverfassungsrechtlichen Normen unmittelbar oder mittelbar ergäbe, daß die bundesstaatliche Ordnung für die zwi-

---

1) So konsequent Mönz, S. 46 f.
2) So vor allem Werner Weber, S. 18 ff, 49, 69; Monz, S. 13, 42.
3) statt vieler BVerfGE 1, 14 ff, 34; 6,309; Mangoldt-Klein, Anm. III 1 zu Art. 20 GG; Maunz-Dürig, Rdn.5, 11 zu Art. 20 GG m.w. Nachweisen; Maunz, StR, S. 197 f, 198; Wernicke in BK.Erl. II 1b zu Art. 20 GG; Hoffmann, AöR 81, S. 300 ff, 309/310.

schengliedstaatlichen Beziehungen eine abschließende und umfassende Ordnung zu sein beansprucht.
Zwar enthält das Grundgesetz weder eine ausdrückliche Anordnung der auf die Zwischenländerbeziehungen anzuwendenden Rechtsnormen noch eine ausdrückliche Ermächtigung an die Länder zum Abschluß zwischengliedstaatlicher Verträge.
Jedoch könnte, wie mehrfach behauptet wird, aus anderen Bundesverfassungsnormen, etwa Art. 25 GG, Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG oder dem Grundsatz der Bundestreue auf eine totale Einbeziehung des Zwischenländerrechts in die bundesstaatliche Rechtsordnung geschlossen werden.

I. Die Ableitbarkeit der staatlichen Natur des Zwischenländerrechts aus Normen der Bundesverfassung

1. Art. 25 GG

Schon zur Zeit der Weimarer Verfassung[1], aber auch heute[2] wieder wird die Auffassung vertreten, daß Art. 4 WRV bzw. Art. 25 GG auch auf das Verhältnis zwischen den Ländern anwendbar sei mit der Wirkung, daß auf ihre gegenseitigen Beziehungen materiell Völkerrecht, aber nur soweit es aufgrund der genannten Vorschriften in das innerstaatliche Recht übernommen worden sei, angewendet werden könne. Seine Geltung beruhe daher nicht mehr unmittelbar auf Völkerrecht, sondern ausschließlich auf staatlichem Recht, dh. auf einer bundesrechtlichen Transformationsklausel. Darüber hinaus ist geltend gemacht worden,daß auch der Grundsatz "pacta sunt servanda"eine allg-

---

1) Vgl. die oben S. 55 ff zitierte Rechtsprechung des StGH, insbes. den Donauversicherungsfall RGZ 116, Anh. S. 30.
2) H.-E.Giese, S. 103; Armbruster, S.18-20; Monz,S.46/47. Dieser Auffassung scheint auch das BVerfGericht im ersten Südweststaats-Urteil E 1, 14 ff, Leitsatz Nr. 17, S. 16 und S. 51/52 zu sein, wenn es unter Berufung auf RGZ 116, Anh. S. 18 ff (Donauversicherungsfall) prüft, ob über Art. 25 GG eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Verhältnis von Land zu Land angewendet werden könne und dies nur verneint, weil das GG in dem zur Entscheidung stehenden Fall eine spezielle Regelung enthält. Daß der Leitsatz Nr. 17 nicht dahin mißverstanden werden darf, das Bundesverfassungsgericht habe eine unmittelbare Geltung von Völkerrecht im Zwischenländerbereich bejaht, hat bereits H.Schneider, VVDStRL 19, S. 13, Fußn. 21 betont.

mein anerkannte Regel des Völkerrechts sei und demgemäß nach Art. 4 WRV als bindender Bestandteil des deutschen Reichsrechtes auch für die Länder (untereinander) unverbrüchlich sei[1]. Dieser Meinung entsprechend müßte der Satz "pacta sunt servanda" auch heute aufgrund des Art. 25 GG als Bestandteil des Bundesrechts gelten und könnte als die gesuchte staatliche Geltungsgrundlage für den zwischengliedstaatlichen Vertrag in Betracht kommen[2].

Ob der Anwendungsbereich des Art. 25 GG auf die hier zu erörternden Rechtsbeziehungen zwischen den Ländern ausgedehnt werden kann, ist äußerst zweifelhaft. Eine solche Auslegung steht mit der systematischen Stellung und Funktion dieser Vorschrift nicht in Einklang.

Zunächst steht fest, daß bei Schaffung des Art. 25 GG ebenso wie bei der des Art. 4 WRV nur an die Beziehungen des Bundes und seiner Länder zu außerdeutschen Staaten gedacht war[3]. Insbesondere sollte durch Art. 25 GG zum Ausdruck gebracht werden, daß das Völkerrecht nicht nur für den Bundesstaat als solchen, sondern darüberhinaus für sämtliche Bundes- und Landesbewohner ebenso wie für alle Bundes- und Landesorgane unmittelbar berechtigend und verpflichtend wirken soll[4]. Die Bedeutung des Artikels liegt also im wesentlichen in der Stärke des Bekenntnisses zum Völkerrecht[5] und seiner Funktion als moderner staatlicher Völkerrechtssicherungstechnik[6]. Dabei soll nicht nur das Verhältnis des Völerrechts zum Bundesrecht, sondern auch zum Länderrecht mit ver-

---

1) Anschütz, HdbDStR Bd.I, S.299; ders. Komm. Anm. 2 zu Art.4 WRV.
2) z. dazu Friauf, AöR Bd.88, S. 274ff, 276.
3) Anschütz, Komm.Anm. 1 zu Art.4 WRV; zur Entstehungsgeschichte des Art. 25 GG vgl. Menzel in BK, Erl.I zu Art. 25 GG.
4) Vgl. Mangoldt-Klein, Anm. II 2 zu Art. 25 GG.
5) Mangoldt-Klein, Anm. II 2 zu Art. 25 GG; Menzel in BK, Erl. II 1 zu Art. 25 GG; vgl. auch Walz, S. 296 ff (zu Art. 4 WRV).
6) Walz, S. 302/303; Menzel in BK, Erl. II 1 zu Art. 25 GG.

fassungsrechtlicher Bindungswirkung geklärt werden[1]. Aufgrund ihrer Inkorporierung in das bundesstaatliche Gesamtsystem müssen auch die Länder die allgemeinen Regeln des Völkerrechts beachten, soweit ihre Organe an der Abwicklung von Tatbeständen mit internationalem Einschlag beteiligt sind[2]. Nur insoweit kann der Auffassung[3] zugestimmt werden, daß mit Rücksicht auf die allgemeine Bindungswirkung des Art. 25 GG kein Anlaß bestehe, die Länder in ihren gegenseitigen Beziehungen hiervon freizustellen.

Auf einer ganz anderen rechtlichen Ebene liegt dagegen die Frage, ob die Länder auch bezüglich ihrer gegenseitigen Beziehungen, die keinen Gegenstand mit Auslandsberührung betreffen, die im völkerrechtlichen Verkehr zwischen Staaten geltenden allgemeinen Regeln zu beachten gehalten sind. Diese Frage steht mit dem Völkerrechtssicherungszweck des Art. 25 GG in gar keinem Zusammenhang[4]; die bundesstaatliche Rechtsgemeinschaft ist nicht etwa aufgrund Völkerrechts verpflichtet, die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten dem Völkerrecht entsprechend auszugestalten[5]. Während es bei Art. 25 GG darum geht, den völkerrechtlichen Normen über ihre internationale Wirksamkeit hinaus die innerstaatliche Geltung und Durchführung zu garantieren, dh. die zunächst nur für die Staaten als Völkerrechtssubjekte verbindlichen Normen auf die Staatsbürger und Staatsorgane zu erstrecken, handelt es sich hier um die Frage, ob auf die innerbundesstaatlichen Beziehungen zwischen den Gliedstaaten generell Völkerrecht oder sonstige Rechtsnormen angewandt werden sollen. Diese die Ausfüllung einer innerbundesstaatlichen Rechtslücke betreffende

---

1) Maunz-Dürig, Rdn. 26 zu Art. 25 GG.
2) Vgl. Armbruster, Gutachten, S. 18.
3) H.-E. Giese, S. 103; Armbruster, Gutachten, S. 18.
4) so Walz, S. 319; ferner Neuber, S. 19, wohl auch Schaumann, VVDStRL 19, S. 152/153 (Diskussion); Münch, VVDStRL 19, S. 149 (Diskussion).
5) so Walz, S. 319.

Frage kann nicht mittels einer extensiven Interpetation des Art. 25 GG gelöst werden.
Eine Erstreckung des Anwendungsbereichs des Art. 25 GG auf die Beziehungen der Länder untereinander läßt sich auch nicht mit der systematischen Stellung des Artikels im 2. Abschnitt des Grundgesetzes "Der Bund und die Länder" begründen. Art. 25 GG hat mit dem Bund-Länder-bzw. Länder-Länder-Verhältnis nur soviel gemein, daß er sowohl für den Bund als auch für die Länder bezüglich der oben genannten Vollzugssicherung des Völkerrechts maßgebend ist[1].
Auch die Regelung des Art. 25 S. 2 GG spricht gegen eine solche Interpretation. Da nach ihr das Völkerrecht Bestandteil des Bundesrechts ist, dem evtl. Verfassungsrang, wenn nicht gar Überverfassungsrang[2] zukommt, müßte dieser Rang auch den aus dem Völkerrecht übernommenen Regeln des Zwischenländerrechts zustehen.

Es wäre im Hinblick auf die Struktur des deutschen Bundes- und Länderrechts ein merkwürdiges Ergebnis, wenn die dem Völkerrecht entstammenden Regeln des Zwischenländerrechts einen Rang über dem einfachen Bundesrecht und damit selbstverständlich auch über dem sonstigen, dem Bundesrecht im Rang nachstehenden Recht einnähmen. Denn da bei einem Vorrang des Völkerrechts der Satz " lex specialis derogat legi generali" nicht gilt[3], könnte sich im Bundesstaat kein von den allgemeinen Regeln des Völkerrechts abweichendes spezielles zwischengliedstaatliches Gewohnheitsrecht bilden. Es wäre auch den Ländern benommen, im Vertragswege vom - jedenfalls unabdingbaren - Völkerrecht abweichende Regeln aufzustellen[4].

---

1) so Mangoldt-Klein, Anm. II 7 zu Art. 25 GG.
2) vgl. die Darstellung der verschiedenen Auffassungen bei Pigorsch, S. 31 ff, 38 ff, 53 ff.
3) Maunz-Dürig, Rdn. 25 zu Art. 25 GG.
4) So auch Walz, S. 320.

Schließlich erweist sich auch die Annahme als unhaltbar, daß der völkerrechtliche Satz "pacta sunt servanda" aufgrund des Art. 25 GG als bindender Bestandteil des Bundesrechts die Geltungsgrundlage bzw. Einsetzungsnorm für den zwischengliedstaatlichen Vertrag bilde.

Abgesehen von der Problematik der Erstreckung des Art. 25 GG auf den Zwischenländerbereich ist bereits zweifelhaft, ob der Satz "pacta sunt servanda" überhaupt als eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG angesehen werden kann[1]. Allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG sind nur solche, die eine echte Sachregelung enthalten[2], nicht aber Rechtsgrundsätze wie der Satz "pacta sunt servanda", der nur eine Regel zur Rechtsbildung[3] darstellt, mittels der der Vertrag als Rechtsquelle eingesetzt und mit rechtserzeugender Kraft ausgestattet wird. Da dieser Satz außer der Rechtserzeugungsfunktion keinen materiellen Inhalt hat, kann er nicht unter die allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG fallen und kann folglich auch nicht Geltungsgrundlage für den zwischengliedstaatlichen Vertrag sein[4]

Art. 25 GG kann also zur Begründung der staatlichen Natur des Zwischenländerrechts nicht herangezogen werden.

---

1) Dies wird von einigen Autoren, allerdings zumeist im Hinblick auf die Problematik, ob ein die Bundesrepublik verpflichtender völkerrechtlicher Vertrag auch innerstaatlich für den Bundes- und Landesgesetzgeber Bestandskraft hat, bejaht. Vgl. die bei Friauf, AöR Bd. 88, S. 276/277, Fußn. 102/103 zitierten Autoren.
2) Bayer, S. 38; Friauf, a.a.O., S. 277; so auch schon Fleischmann, HdbDStR Bd.I, S.220.
3) Dahm, VR Bd. I, S. 20; Friauf, AöR Bd. 88,S.275, 277.
4) Friauf, AöR Bd.88, S.292; im Ergebnis ebenso Jagenlauf, S. 51, jedoch mit abweichender Begründung.

2. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG

Auch aus der Tatsache, daß die Entscheidung von Streitigkeiten aus dem Koordinationskreis zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bzw. des Bundesverwaltungsgerichts fällt[1], kann allein nicht auf die staatliche Natur des Zwischenländerrechts geschlossen werden oder auch nur ein wichtiger Anhaltspunkt für die Zugehörigkeit des anzuwendenden Rechts zum staatlichen Recht gesehen werden.

Was das Argument einer vom dualistischen Standpunkt aus unzulässigen Gemengelage zwischen staatlichem Verfahrensrecht und materiellem Völkerrecht anbelangt - der sachlich-rechtliche Gehalt einer Rechtseinrichtung dürfe nicht aus einer anderen Rechtsordnung als die verfahrensrechtlichen Form seiner Verwirklichung stammen[2] - so ist dieses selbst vom Boden einer strengen dualistischen Auffassung aus nicht zwingend. Es trifft zwar zu, daß bei Annahme eines dualistischen Verhältnisses zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht ein und dieselbe rechtliche Beziehung nicht zugleich vom Völkerrecht und nationalen Recht bestimmt sein kann[3]. Diese These betrifft aber ersichtlich nur eine Konkurrenz materieller Völkerrechts- mit Landesrechtsnormen. Der Fall, daß völkerrechtliche Zwischenländerbeziehungen verfahrensrechtlich vor bundesstaatlichen Organen bzw. Gerichten verhandelt werden, bedeutet keine echte Konkurrenz, da die verfahrensrechtliche Norm eben nicht dieselbe sachlich-rechtliche Beziehung wie die materiell-rechtliche Norm regelt. So hat bereits Triepel[4], der Begründer der dualistischen Lehre, ausdrücklich mit dieser Lehre für vereinbar gehalten, daß bei Zwischenländerstreitigkeiten

---

1) Art. 93 Abs.1 Nr. 4 GG und § 50 Abs.1 Nr. 1 VwGO; zur Abgrenzung vgl. H.-E. Giese, S. 148 ff, 152 f.
2) so insbes. Neuber, S. 18 ff,s.a.Merk,VVDStRL 19,154.
3) Triepel, VR u. LR, S. 23.
4) VR u. LR, S. 210, Fußn. 2; s.auch Thoma, HdbDStR Bd. I, S. 178.

sachlich-rechtlich Völkerrecht in einem staatlichen Verfahren angewandt wird. Die Fortgeltung von Völkerrecht erstreckt sich nur auf das materielle Völkerrecht[1], das aus Gründen der bundesstaatlichen Friedenswahrungspflicht staatlicher Jurisdiktion unterstellt wird.

Hierbei ist zu beachten, daß sich das bundesstaatliche Verfahren zwischengliedstaatlicher Streitentscheidung historisch aus dem in der staatenbündischen Epoche institutionalisierten Streitschlichtungsverfahren durch ein Bundesorgan entwickelt hat[2]. In Anlehnung an die Streitschlichtung durch die Bundesversammlung im Deutschen Bund hat zB. die Reichsverfassung von 1871 die Zwischenländerstreitigkeiten einem politischen Reichsorgan, dem Bundesrat, zugewiesen. Die Zuständigkeitsvorschrift des Art. 76 RV stellt eine Rezeption der staatenbündischen Vorschriften der Bundesakte (Art.11) und der Wiener Schlußakte (Art.19-24) dar[3].
In der Praxis wurde die Streitschlichtung durch den Bundesrat ähnlich dem Austrägalverfahren aus der Zeit der Bundesakte gehandhabt.
In Amerika hat sich der Supreme Court sogar, soweit er auf die zwischengliedstaatlichen Beziehungen Völkerrecht angewandt hat, als "International Tribunal" bezeichnet[4].

3. Der Grundsatz der Bundestreue

Aus dem dem Föderalismus immanenten Prinzip bundesfreundlichen Verhaltens kann ebensowenig wie aus dem Wesen des Bundesstaates selbst auf die staats- oder völkerrechtliche Natur der Zwischenländerbeziehungen geschlossen werden. Denn wie bereits erwähnt, kann dem

---

1) Thoma, HdbDStR Bd.I, S.178, Hatschek,StR Bd.I,S.141.
2) Vgl. die Darstellung der Entwicklung der zwischengliedstaatlichen Streitentscheidung bei Gut, S. 85 ff (für Deutschland), S. 79 ff (U.S.A.), S. 32 ff (Schweiz).
3) vgl. Triepel, VR u. LR, S. 210, Fußn. 2.
4) vgl. oben S. 58.

Grundsatz der Bundestreue in einem Bundesstaat vertraglich-bündischer Grundlage hinsichtlich der Zwischenländerbeziehungen eine andere Bedeutung zukommen als etwa in einem durch einen Aufgliederungsakt eines Einheitsstaates entstandenen Bundesstaat.

Soweit nun allerdings geltend gemacht wird, der genannte Grundsatz sei ein übergreifendes, zentrales Strukturprinzip unserer Verfassung, der das Verhältnis zwischen Bund und Gliedern und auch zwischen den Gliedern tiefgreifend gestalte,[1] enthält die Behauptung, die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten könnten infolgedessen nicht mehr als völkerrechtliche, sondern nur noch als in das politische Gesamtsystem eingeordnete, staatliche Beziehungen gedacht werden, jedenfalls einen richtigen Ansatzpunkt. Sie verweist methodisch auf eine mögliche, mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland zusammenhängende Veränderung der bundesstaatlichen Organisation. Sofern die konkrete bundesstaatliche Ordnung nunmehr nach ihrem Gesamtverfassungszweck auch für das Zwischenländerverhältnis umfassende Rechtsordnung zu sein beansprucht, könnte der Bundestreuegrundsatz als Ausdruck dieses geänderten föderalistischen Aufbaues nunmehr die Bedeutung einer die Zwischenländerbeziehungen in das bundesstaatliche Recht integrierenden Norm zukommen.
Ob dies der Fall ist, kann nur anhand einer Analyse der konkreten bundesstaatlichen Ordnung und der entstehungsrechtlichen Faktoren, die bei Gründung der Bundesrepublik eine Rolle gespielt haben, beantwortet werden.

---

1) vgl. Geiger, Treuepflicht, S. 47 ff, 60;

II. Die staatliche Natur des Zwischenländerrechts als Folge des besonderen bundesstaatlichen Gründungsprozesses

Ergab sich bei der vertraglichen Bundesgründung von 1871 die Fortgeltung von Völkerrecht im zwischengliedstaatlichen Bereich als Zugeständnis an die vor dem bündischen Zusammenschluß bestehende Völkerrechtssubjektivität des souveränen Fürsten, so könnte bei der Bundesrepublik Deutschland, der eine umgekehrte Entwicklung zugrundeliegt, auch hinsichtlich der Rechtsnatur der Zwischenländerbeziehungen eine gegenteilige Vermutung gelten.
Die Länder der Bundesrepublik haben sich nach der Kapitulation im Rahmen des bis dahin als Einheitsstaat fortbestehenden deutschen Staates entwickelt[1]. Der nach 1945 einsetzende Umbildungsprozeß ist nicht auf die Weise vor sich gegangen, daß vor oder mit der Bildung unabhängiger und selbständiger Länder der deutsche Staat untergegangen ist[2]. Wäre dies der Fall gewesen, dann hätten die Beziehungen zwischen den Einzelstaaten mangels eines weiterbestehenden übergreifenden staatlichen Gesamtverbandes vor der Bundesgründung wieder als unmittelbar völkerrechtliche Beziehungen aufleben können. Dafür, daß die Besatzungsmächte als treuhänderische Verwalter der Gesamtstaatsgewalt des fortbestehenden Deutschen Reiches einen Akt von solcher Tragweite hätten vornehmen können, wie ihn die Zergliederung der staatlichen Einheit Deutschlands in eine Reihe selbständiger Einzelstaaten darstellt, bestehen keine Anhaltspunkte. Die Wiedererrichtung der Länder geschah vielmehr von Anfang an im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zu dem weiter fortbestehenden, im einzelnen

---

1) vgl. dazu Hoffmann, AöR Bd. 81, S. 300 ff, 310, 323.
2) Stödter, S. 91 ff m.w.Nachw. auf S. 98 Fußn. 109; Kölble, DöV 1962, 583 ff, 584; Hoffmann, AöR Bd. 81, S. 323.
3) Kölble, DöV 1962, 583, 585.

aber als Bundesstaat neu zu organisierenden deutschen Staat. Die Länder haben sich nicht in einem staatsfreien Raum, sondern innerhalb des fortbestehenden deutschen Staates entwickelt, dem sie im Verlaufe des Umbildungsprozesses bestimmte Herrschaftsrechte entzogen haben[1]. Diese von den Ländern zurückgewonnene Herrschaftsgewalt ist nicht als auf einer Delegation des - später konstituierten - Bundes beruhend anzusehen, sondern ist aus dem Umbildungsprozeß als originäre Staatsgewalt der Gliedstaaten hervorgegangen, ohne daß diese dabei die Zugehörigkeit zu dem in der Umbildung begriffenen Gesamtverband verloren hätten[2].

Die Neuorganisation des deutschen Bundesstaates erfolgte demnach nicht durch einen Zusammenschluß bisher selbständiger Staaten, sondern durch Rückföderalisierung eines Einheitsstaates, bei dem es eines solchen bündischen Zusammenschlusses nicht bedurfte[3]. In einem solchen Bundesstaat ohne bündische Grundlage, in dem sich die Gliedstaaten gleichsam "von oben nach unten" innerhalb des fortbestehenden Gesamtverbandes entwickelt haben, ist davon auszugehen, daß diese auch bezüglich ihrer äußeren, gegenseitigen Beziehungen in den Gesamtverband eingegliedert bleiben. Eine Ausstattung der neu errichteten Länder mit völkerrechtlicher Rechts- und Handlungsfähigkeit bezüglich ihrer gegenseitigen Beziehungen könnte nur dann angenommen werden, wenn von Gesamtstaats wegen ein entsprechender Freigabeakt ausdrücklich vorgenommen worden wäre bzw. wenn die Länder "im Sinne der Verfassungstradition der deutschen Geschichte" als mit derartigen völkerrechtlichen Hoheits-

---

1) Kölble, DöV 1962, 585/586; Hoffmann, AöR Bd.81, S. 323.
2) Hoffmann, AöR Bd. 81, S.323.
3) Die Mitwirkung der Landtags- und Ministerpräsidenten der damaligen Länder bei der Neuorganisation des Bundes kann ebensowenig wie die Tatsache, daß das Grundgesetz nur nach Annahme durch 2/3 der Länder in Kraft treten konnte, in dem Sinne verstanden werden, daß die Bundesgründung nach Zergliederung des Einheitsstaates durch einen neuen Zusammenschluß der Länder erfolgt ist. Die Zustimmung der Länder kann nicht als eine auf den Abschluß eines Bündnisses gerichtete Willenserklärung angesehen werden, sondern nur als eine Art der Volkszustimmung, die durch die Repräsentanten des Volks erklärt wurde. Gegen einen Bündnischarakter auch W.Schmidt,AöR Bd.87,S.254 ff, 260,279.Maunz-Dürig, Rdn.9 zu Art. 20 GG m.W.Nachw.

rechten versehen wieder aufgewertet worden wäre.[1] Hiervon kann aber nach dem dem Grundgesetz zugrundeliegenden Gesamtverfassungszweck nicht die Rede sein. Der neue deutsche Bundesstaat gehört einer weiter fortgeschrittenen und differenzierteren Entwicklungsstufe an[2]; er ist im Gegensatz zum bündnishaften Bundesstaat des 19. Jahrhunderts kein echtes Foedus mehr, vielmehr stellt er als demokratischer, auf der verfassungsgebenden Gewalt des Gesamtvolkes beruhender Bundesstaat einen eigenen Typus dar, dessen Verfassung, der Idee des Konstitutionalismus entsprechend, eine abschließende, für alle Fälle des staatlichen Lebens geltende Rechtsordnung schaffen will. Hierbei sind auch die Beziehungen zwischen den Ländern in den funktionalen Gesamtorganismus des Bundes miteinbezogen. Während der auf einem Zusammenschluß souveräner Staaten beruhende Bundesstaat durch die vorgegebene Differenziertheit dieser Staaten bestimmt wird, der bundesstaatliche Aufbau deren Wunsch nach Erhaltung größtmöglicher zwischengliedstaatlicher Unabhängigkeit zu sichern bestrebt sein muß und er deshalb die genannten Beziehungen außerhalb der bundesstaatlichen Regelungssphäre beläßt, lassen sich derartige Grundvorstellungen auf die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik nicht mehr übertragen. Die Rückföderalisierung Westdeutschlands kann jedenfalls nicht mehr überwiegend unter dem Postulat der Erhaltung territorialer Differenzierungen stehen, weil diese infolge sozialer Wandlungen weitgehend verblaßt sind, insbesondere auch ein Teil der Länder im Verlaufe des Rückföderalisierungsprozesses künstlich geschaffen wurde .[3]

Vielmehr wird der Funktionssinn der durch Rückföderalisierung geschaffenen bundesstaatlichen Ordnung heute vorwiegend in einem "Effekt horizontaler Gewaltenteilung"[4], in der "Vielfalt der Initiativen", sich für

---

1) Vgl. dazu Mosler, VVDStRL 19,146/147 (Diskussion).
2) Ridder, Blätter für dt.u.int.Politik, 1962, S.515 ff.
3) Hesse, S.12 ff; Scheuner, DÖV 1962,641 ff,645; Bachof, Gutachten, S.20.
4) Hesse, S.12 ff,27ff; W.Schmidt, AöR Bd.87, S.265 ff; Geiger, Mißverständnisse, S.31; Lerche, Gutachten, S. 25; BVerfGE 12,205,229.

das Gemeinwohl einzusetzen[1], wie schließlich in der Betonung der Notwendigkeit ständiger wechselseitiger Verständigung und dauernder Zusammenarbeit[2] bzw. dem "Gedanken sich kontinuierlich fortsetzender Einigungslast"[3] erblickt. Das heißt, auch die im Zwischenländerbereich stattfindenden Auseinandersetzungen und Koordinierungen sind integrierende Bestandteile des dem Grundgesetz zugrundeliegenden föderalistischen Prinzips und dienen seiner Verwirklichung. Das setzt aber voraus, daß das Zwischenländerverhältnis nicht mehr als außerhalb des bundesstaatlichen Regelungsbereichs stehendes Reservat für eine autonome, vom bundesstaatlichen Recht unabhängige Rechtssetzung gedacht werden kann. Die bundesstaatliche Verfassung ist umfassende Rechtsordnung - sie umschließt auch den Rechtskreis zwischen den Gliedstaaten[4] und ist insoweit an die Stelle des Völkerrechts getreten[5]. Soweit bündisch-genossenschaftliche Rechtsformen im Zwischenländerbereich zugelassen sind, sind sie Bestandteile einer staatlich-herrschaftlichen Rechtsordnung, dh. von dieser als staatliche Rechtserzeugungstatbestände eingesetzt[6].

III. Das zwischen den Ländern der Bundesrepublik anzuwendende Recht

Die Auffassung,[7] daß das Zwischenländerverhältnis außer durch Bundesrecht und Länderrecht durch Gewohnheitsrecht in Form von gemeinem deutschen Staatsrecht abschließend geregelt sei und deshalb für eine Anwendung völkerrechtlicher Regeln kein Raum bleibe, erweist sich als Zirkelschluß, soweit geltend gemacht wird, daß die Sätze des gemeinen deutschen Staatsrechts mit Hilfe des Völkerrechts gefunden werden müßten bzw. das Völkerrecht nur als Hilfsmittel zur Formulierung des im Grundsatz schon vorhandenen gemeindeutschen Rechts diene. Dieses Verfahren zur Rechtsgewinnung wäre rechtsdogmatisch nichts

---

1) Krüger, VVDStRL 19,158 (Diskussion); Lerche, Gutachten, S. 25; Geiger, Mißverständnisse, S. 31.
2) Geiger, Mißverständnisse, S. 9.
3) Lerche, Gutachten, S. 25; ders.,VVDStRL 21,84 ff.
4) BVerfGE 13, S.54 ff, 78; **s.a. Hesse**, S. 9.
5) vgl. Haenel, DStR Bd. I, S. 596.
6) vgl. Neuber, S. 20.
7) so insbes. H. Schneider, VVDStRL 19,13/14.

anderes als eine Ausfüllung bundesrechtlicher Lücken mittels des Analogieverfahrens[1]. Die Frage der Anwendung von Völkerrecht wird dadurch nur scheinbar verdrängt[2]. Daß konkrete Sätze des gemeindeutschen Zwischenländerrechts im übrigen nur in geringem Umfang vorhanden sind, wurde bereits erörtert.

Ebenso muß auch die Auffassung, daß ein Rückgriff auf das Völkerrecht schon deshalb entbehrlich sei, weil der Grundsatz der Bundes- und Länderfreundlichkeit und das bundesstaatliche Gebot zu wechselseitiger Rücksichtnahme vielmehr hergäben als das Völkerrecht[3], auf Bedenken stoßen. Auch der Teil der Lehre[4], der im Bundestreuegrundsatz bzw. im "Bund unter den Gliedstaaten" die abschließende Regelung des Zwischenländerverhältnisses enthalten sieht, muß einräumen, daß bei der systematischen Entwicklung des Zwischenländerrechts aus dieser Grundregel doch wieder auf das Völkerrecht als Hilfsmittel zur Rechtsfindung zurückgegriffen werden muß, kommt also wie die oben angegebene Auffassung nicht um das Problem der Anwendung von Völkerrecht herum.

Im Hinblick auf das zwischengliedstaatliche Verhältnis hat der Grundsatz der Bundestreue bisher lediglich in der Zone zwischen länderrechtlicher Friedenswahrungspflicht eine Konkretisierung (Gewalt-Selbsthilfe-Verbot, Verbot politischer Sonderbünde u.ä.) gefunden. Ansonsten fließen ihm als einem"Mittel negativer Mißbrauchskontrolle" innerhalb bestehender Rechtsbeziehungen nicht unmittelbar materielle Inhalte zu[5].

In dem Bereich, in dem ausdrückliche verfassungsrechtliche Normen gänzlich fehlen, wie zB. in bezug auf das Vertragsschließungsverfahren, die Auslegung von Verträgen, die Festsetzung des Umfanges der Gebietshoheit in räumlicher und persönlicher Hinsicht müßte der allgemeine

---

1) das betont etwa Armbruster, Gutachten, S.14/15,17.
2) Jesch, JZ 1961, 34.
3) so H.Schneider, VVDStRL 19,14; zurückhaltender Armbruster, Gutachten, S.16.
4) insbes. Müller, S.64 ff, 85 f; Mallmann, WBdVR Bd.III S.650; Scheuner, ZaöRVR Bd.1, S.817 ff.
5) vgl. Kaiser, DÖV 1961,653 ff., 658; BVerfG 13,54 ff. s. auch den Hinweis bei Bayer, S. 75, daß der Inhalt der Bundestreuepflicht nicht in ein System unmittelbar anwendbarer Rechtssätze aufgelöst werden kann.

Verfassungsgrundsatz der Bundestreue erst durch systematisch deduktive Ableitung bzw. Konstruktion von Rechtssätzen aus der Gesamtrechtsordnung konkretisiert werden.

Hier liegt nun aber als Mittel der Rechtsgewinnung zur Ausfüllung bundesrechtlicher Lücken bzw. was diesem gleichstünde, als Mittel zur Konkretisierung des Bundestreuegrundsatzes das Analogieverfahren näher als das der systematisch-deduktiven Rechtsgewinnung aus bundesstaatlichen Grundsätzen. Es dürfte bezüglich der Ausgestaltung des Gesamtkomplexes des Zwischenländerrechts günstiger sein, von einem parallelen Rechtskomplex auszugehen und ihn unter Beachtung der bundesstaatlichen Treuepflichten weiter zu entwickeln, als aus dem "leeren Raum" entsprechende Rechtsnormen zu entwickeln[1]. Da das Recht zwischen den Ländern ein Recht zwischen gleichgeordneten Staatsverbänden ist, dem notwendigerweise eine Strukturverwandtheit mit dem Völkerrecht anhaftet, sind die meisten Normen der staatlichen Befehlsordnung schwerlich auf diese Beziehungen entsprechend anzuwenden.[2]

Die an sich naheliegende Heranziehung von Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts, insbesondere des öffentlich-rechtlichen Vertrages[3], scheitert daran, daß die Rechtsfigur des öffentlich-rechtlichen Vertrages in Deutschland nicht sehr ausgeprägt ist und daß es hier in weitestem Maße an positiven Rechtssätzen fehlt[4]. Die Entwicklung der Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage mußte selbst auf zivilrechtliche Grundsätze zurückgreifen[5].

Eine Heranziehung zivilrechtlicher Normen muß - wie beim öffentlich-rechtlichen Vertrag selbst[6] auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie der apriorischen Natur des Vertrages entsprechen, beschränkt bleiben. Zu nennen

---

1) vgl. Schaumann, VVDStRL 19,148/149 (Diskussion).
2) vgl. Neuber, S.21.
3) so Monz, S. 48 f; Menzel, VVDStRL 19, S.149/150 (Diskussion).
4) vgl. Forsthoff, S. 269.
5) Forsthoff, S.269.
6) Forsthoff, S.269 mit Nachw.

sind hier etwa die Vorschriften über die Anfechtung von Willensmängeln und das gültige Zustandekommen des Vertrages sowie die allgemeinen Grundsätze von Treu und Glauben, der Verwirkung und des Vertrauensschutzes, die jedoch schon in dem Verfassungsgrundsatz der Bundestreue enthalten sein dürften[1].

Die zwischengliedstaatlichen Rechtsverhältnisse stehen der Natur der Sache nach dem Völkerrecht näher als etwa dem Zweckverbandsrecht[2] oder sonstigem zwischenstaatlichen Organen geltenden öffentlichen Recht. Das kommt beispielsweise auch darin zum Ausdruck, daß die Verfassungen der Länder bezüglich der Regelung der Voraussetzungen für den Abschluß von Länderverträgen nicht zwischen Verträgen mit auswärtigen und anderen Schwesterstaaten unterscheiden.

Eine dem Völkerrecht entsprechende Behandlung der Zwischenländerbeziehungen dürfte aber auch vom Verfassungsgeber - in Anknüpfung an die Verfassungstradition der Weimarer Zeit - beabsichtigt gewesen sein. So hat das Bundesverfassungsgericht[3] in einer frühen Entscheidung auf die vom Staatsgerichtshof geübte Praxis der Anwendung von Völkerrechtsnormen im Zwischenländerbereich Bezug genommen. Zwar kann, entgegen der Auffassung des Staatsgerichtshofes und des auf sie Bezug nehmenden Bundesverfassungsgerichts, die Rechtsgrundlage für die Anwendung von Völkerrecht nicht in Art. 4 WRV bzw. Art. 25 GG gesehen werden. Viel eher dürfte es der wahren Sachlage entsprechen, hier von einer "gewohnheitsrechtlichen Verweisung des staatlichen Rechts auf das Völkerrecht zwecks Bildung analoger Rechtsvorschriften" auszugehen[4]. Hierbei handelt es sich nicht um eine bereits vollzogene Rezeption völkerrechtlicher Normen in das Bundesrecht, die damit einen autonomen bundesrechtlichen Charakter erlangt haben. Vielmehr ist die Anwendung von Völker-

---

1) vgl. dazu Monz, S. 51.
2) für dessen Anwendung Monz, S. 47, 49f.
3) BVerfGE 1, 14 ff, 16, 51/52.
4) Wengler VR Bd. I, S. 84.

recht in dem Sinne zu verstehen, daß die bundesstaatliche Rechtsordnung ihren rechtsanwendenden Organen bei der Übernahme völkerrechtlicher Normen und Grundsätze ein freies Ermessen eingeräumt hat, die Auslese und Umwandlung nach dem Kriterium rechtspolitischer Eignung im Bundesbereich vorzunehmen[1]. Das bundesstaatliche Recht verweist hier auf einen Rechtskomplex aus einer anderen Rechtsordnung, bei der die Problemstellung mit derjenigen des bundesstaatlichen Rechts weitgehend übereinstimmt und für die das bundesstaatliche Recht außer einem gewissen Mindestbestand materielle Normen nicht erzeugt hat. Diese Form analoger Rechtsbildung ist nicht mit dem Prinzip der Analogie der Interpretationslehre zu verwechseln[2], bei der Normen für die in Frage stehenden Beziehungen vorhanden sind und nur bei Auslegung einer solchen Norm die Beantwortung einer bestimmten Rechtsfrage nicht möglich erscheint.
Soweit in der bundesstaatlichen Rechtsordnung keine Anhaltspunkte für die Lösung zwischengliedstaatlicher Fragen vorhanden sind - beispielsweise bei der Frage des zwischengliedstaatlichen Nachbarrechts, insbesondere Fragen des Grenzverlaufs, der Wassernutzung an gemeinsamen Flüssen, des Umfangs der Gebietshoheit, etwa auch der für den Erwerb und Verlust der Landesstaatsangehörigkeit maßgeblichen und zulässigen Anknüpfungspunkte (Abstammung, Geburt, Heirat u.ä.)[3], der Behandlung zwischengliedstaatlicher Verträge, ist ein Bedürfnis für die Anwendung völkerrechtlicher Normen gegeben.

---

1) vgl. dazu auch die Ausführungen von Guggenheim, Festschr. f.Wehberg I, S.133 ff, 140 f.
2) Guggenheim, a.a.O., S. 141.
3) s. dazu Hoffmann, AöR Bd. 81, S. 300 ff.

B. Der zwischenländerrechtliche Vertrag in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland

I. Zwischenländervertrag und Bundesrecht

1) Nachweis einer grundgesetzlichen Vertragsschließungsermächtigung[1]

Wäre der Zwischenländervertrag nur bei Vorhandensein einer ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Vertragsschließungsermächtigung zulässig[2], so wäre er nicht Gegenstand des geltenden Verfassungsrechts. Einer besonderen positiv-rechtlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf es jedoch nicht, denn soweit eine stillschweigende Ermächtigung nachgewiesen werden kann, kann ihr rechtsdogmatisch keine andere rechtliche Wirkung zugemessen werden als einer ausdrücklichen Ermächtigung[3].

Nach ganz allgemeiner Auffassung sind die deutschen Bundesländer als zum Abschluß von Staatsverträgen befugt anzusehen, weil das Grundgesetz diese Befugnis als "föderalistische Selbstverständlichkeit" stillschweigend vorausgesetzt hat[4]. Das ergibt sich zunächst aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes[5]. Art. 40 des Entwurfs von Herrenchiemsee[6], der das Recht der Länder zum Vertragsschluß ausdrücklich regelte, wurde im Interesse einer Kürzung des Verfassungstextes gestrichen, wobei als selbstverständlich davon ausgegangen wurde, daß Verträge zwischen den Ländern über innderdeutsche

---

1) dazu Friauf, AöR Bd. 88, 277 ff, 292 f; Bachof, Gutachten, S. 13, 40.
2) So Kelsen-Froehlich-Merkl, S. 221/222, nach denen Vereinbarungen der Länder nur aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 107 der Österr.BVerf möglich sein sollen; für den verwaltungsrechtlichen Vertrag vgl. Apelt, S. 43.
3) Friauf, AöR Bd. 88, S. 284, 292 f.; H.-E. Giese, S.59 Bachof, Gutachten, S. 40.
4) So insbes. Hans Schneider, VVDStRL 19, S.2,31; Bachof, Gutachten, S.13/14, 40; Maunz, NJW 1962,1641; Lerche, Gutachten, S. 10; BVerfGE 1, 299 ff, 307 f.
5) H.-E. Giese, S. 58 ff; Lerche, Gutachten, S. 10; Beer, S. 225 ff.
6) Bericht, S. 61 ff.

Angelegenheiten zulässig sind[1]. Auch aus Art. 32 Abs.3 GG, nach dem die Länder Verträge mit auswärtigen Staaten schließen dürfen, kann mindestens (argumentum a fortiori) geschlossen werden, daß der Grundgesetzgeber Verträge zwischen den Ländern stillschweigend erlaubt hat[2].

Wie weit diese generelle Ermächtigung reicht, insbesondere ob sie auch die Befugnis zum Abschluß "rechtssetzender Verträge" und solcher Verträge umfaßt, durch die gemeinsame Zwischenländereinrichtungen geschaffen werden, ist damit noch nicht festgestellt.

2) Systematischer Standort des Zwischenländervertrages im Verhältnis zu Bundes- und Länderrecht

Die Einordnung des Zwischenländervertrages in das bundesstaatliche Gesamtsystem bereitet theoretische und dogmatische Schwierigkeiten und leidet an terminologischen Unklarheiten.

Teils wird das Zwischenländerrecht (im engeren Sinne) als ein besonderes zwischengliedstaatliches Bundesrecht bezeichnet[3], teils als eine auf der Landesrechtsebene wirkender Rechtsquelle eigener Art[4], bzw. als ein Recht, das im Verhältnis zum Bundesrecht wie Landesrecht zu behandeln sei und in vollem Umfang der Regel Bundesrecht bricht Landesrecht unterliege[5]. Friauf ordnet den Zwischenländervertrag dem ungeschriebenen Rechtsinstitut des verfassungsrechtlichen Vertrages zu[6].

Zunächst erscheint es bedenklich, das vertraglich erzeugte Zwischenländerrecht aufgrund der Tatsache, daß es seine Verbindlichkeit aus einer ungeschriebenen Norm des Bundesverfassungsrechts herleitet, als Bundesrecht bzw. Bundesrecht besonderer Art zu bezeichnen. Hierdurch könnte die mißverständliche Vorstellung geweckt werden,

---

1) Bericht, S.30; s.auch H.-E. Giese, S.58/59; Maunz-Dürig, Rdn.64 zu Art.32 GG.
2) Maunz-Dürig, Rdn.64 zu Art.32 GG; Lerche, Gutachten, S.10; Beer, S.225; Krapp, S.56; Merk, VVDStRL 19,S. 135 (Diskussion); BVerwGE 22,299 ff unter Bezugnahme auf Art. 118, 135 GG.
3) Usteri, S. 282.
4) Armbruster, Gutachten, S. 9/10; P.Schneider, Gutachten, S. 6.
5) Krüger, Festg.f.Kaufmann, S. 246.
6) AöR Bd.88, S.257 ff, 292.

daß das Vertragsrecht über dem Länderrecht steht bzw. an der auf Art. 31 GG beruhenden unmittelbaren Geltung des Bundesrechts gegenüber den Länderbewohnern und dessen Vorrang vor dem Länderrecht teilnimmt. Um Bundesrecht im Sinne des Art. 31 GG handelt es sich jedoch nicht, weil hierunter nur das durch Bundesorgane gesetzte Recht zu verstehen ist[1]. Daß das Bundesverfassungsrecht die Länder zum Vertragsschluß ermächtigt, macht sie nicht zu Bundesorganen[2]. Sie sind vielmehr von der Verfassung als Länder, dh. auf dem Gebiet, auf dem ihnen - nach innen - originäre, unabgeleitete Herrschaftsgewalt zusteht, zur gebündelten Wahrnehmung ihrer Herrschaftsrechte ermächtigt. Sie schaffen nicht Bundesrecht, weil sie nicht Aufgaben aus dem Bundesbereich wahrnehmen, sondern eigene Landesstaatsgewalt ausüben. Das gilt auch dann, wenn alle Länder an einem Vertrag beteiligt sind[3].

Das durch Zwischenländervertrag gesetzte Recht kann daher allenfalls als "bundesstaatliches Recht i.w.S." bzw. als bundesstaatliche Rechtsquelle eigener Art bezeichnet werden, das aber dem Gegenstande nach der Ebene der Länderrechtsordnungen zugehört, weil es sich um gemeinsame Wahrnehmung von Länderstaatsgewalt handelt. Rudolf[4] ist zuzustimmen, wenn er dieses als "Interföderationsrecht" bezeichnete Recht einer neben Bundes- und Landesrecht stehenden besonderen staatsrechtlichen Rechtskategorie zuordnet.

Nur die Vertragsschließungsermächtigung selbst sowie die Bestimmungen über Umfang und Grenzen des Vertragsschließungsrechts gehören unmittelbar dem Bundesrecht an. Daraus ergibt sich zugleich, daß der Zwischenländervertrag dem Bundesrecht untergeordnet ist. Soweit ein Zwischenländervertrag gegen die Kompetenzordnung des Bundes verstößt oder sonstige bundesverfassungsrechtliche Vorschriften verletzt, ist er zwischengliedstaatlich unwirksam, weil es insoweit an einer Vertragsschließungsermächtigung fehlt. Der Heranziehung

---

1) Zur Abgrenzung von Bundes- und Länderrecht vgl. Maunz-Dürig, Rdn.8 zu Art.31 GG; Mangoldt-Klein, Anm.IV zu Art.31 GG.
2) Friauf, AöR Bd.88, S.293.
3) vgl.H.Schneider, VVDStRL 19, 14; H.-E.Giese, S.134.
4) DÖV 1966, S.75 f; VR u.deutsches Recht,S.114f,115.

des Art. 31 GG, der zunächst dahin interpretiert werden müßte, daß zwischen Ländervertragsrecht wie Länderrecht in vollem Umfang der Regel Bundesrecht bricht Landesrecht unterliegt[1], bedarf es deshalb gar nicht.

II. Zwischenländervertrag und Länderrecht

Die Frage des Verhältnisses zwischen Ländervertrag und Landesrechtsordnung hat wie die Frage der Vertragsschließungsbefugnis selbst im Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung erfahren. Ebenso wie die bundesstaatliche Rechtsordnung bei der Frage der Ausgestaltung des materiellen Zwischenländerrechts auf das Völkerrecht zwecks analoger Rechtsbildung verweist, könnte auch hier davon ausgegangen werden, daß das Verhältnis von Zwischenländervertrag zu Länderrecht dem Verhältnis von völkerrechtlichem Vertrag zu innerstaatlichem Recht entspricht.

Es muß jedoch jeweils geprüft werden, inwieweit sich aus der Einordnung des Zwischenländervertrages in das bundesstaatliche Gesamtsystem eine Abweichung von den für das Verhältnis Völkerrecht-innerstaatliches Recht gültigen Grundsätzen ergibt.

1) Die äußere - zwischengliedstaatliche - Wirksamkeit landesverfassungswidriger Verträge

Zunächst stellt sich die Frage, ob die bundesstaatliche Rechtsordnung dem Zwischenländervertrag eine dem völkerrechtlichen Vertrag entsprechende, aus der Rechtsordnung der beteiligten Länder herausgehobene Stellung zugewiesen hat oder ob die äußere, zwischengliedstaatliche Gültigkeit der Verträge in vollem oder jedenfalls erweitertem Umfang von der Einhaltung des Verfassungsrecht der am Vertrag beteiligten Länder abhängig ist.
Die Antwort darauf, ob die zwischengliedstaatliche Wirksamkeit der Verträge von der Einhaltung der Landesverfassungsnormen abhängig ist, kann nur aus dem Zwischen-

1) so Schaumann, VVDStRL 19,108; Krüger, Festg.f.Kaufmann, S. 246.

länderrecht bzw. dem dessen Voraussetzungen regelnden Bundesrecht gefunden werden. Dieses kann - ähnlich wie die Völkerrechtsordnung bei der entsprechenden Frage -[1] die zwischengliedstaatlichen Gültigkeitserfordernisse entweder selbst regeln oder aber auf das Verfassungsrecht der am Vertrag beteiligten Länder verweisen.

Würde das Zwischenländerrecht - abweichend vom Völkerrecht, das sich einer Verweisung auf Normen des Landesrechts nur hinsichtlich des Vertragsschlusses, nicht des Vertragsinhalts bedient - für die Beurteilung der Wirksamkeit zwischengliedstaatlicher Verträge in vollem Umfang auf das Verfassungsrecht der Vertragspartner verweisen, so wäre damit zwar theoretisch die Selbständigkeit des Zwischenländervertrages gegenüber dem Länderrecht nicht berührt[2]. Damit wäre aber praktisch der Zwischenländervertrag dem Verfassungsrecht der beteiligten Länder untergeordnet; denn letztlich entschiede das Länderverfassungsrecht, wenn auch aufgrund einer zwischengliedstaatlichen Verweisung, über die Gültigkeit zwischengliedstaatlicher Verträge. Zwischenländerverträge müßten in diesem Falle entgegen der sonstigen allgemeinen Regel, daß Verträge so auszulegen sind, daß die zwischenstaatlichen Verpflichtungen des Landes erfüllt werden[3], zunächst konform zum gesamten Verfassungsrecht der beteiligten Länder ausgelegt werden[4]. Bei Unvereinbarkeit mit diesem müßte der Vertrag als unwirksam, zumindest als anfechtbar, angesehen werden, so daß ein Auseinanderfallen von äußerer - zwischengliedstaatlicher - Wirksamkeit und innerstaatlicher Vollziehbarkeit der Verträge nicht in Betracht käme. Ein landesverfassungswidriger Vertrag könnte auch zwischengliedstaatlich keinerlei Rechtswirkungen haben.

---

1) Vgl. Verdross VR S.159; Dahm, VR Bd.III, S.21 ff; Guggenheim VR Bd.I, S. 61 f; Geck, S. 23, S.411.
2) Vgl. Bachof, Gutachten S. 28; Armbruster, Gutachten, S.13,34.
3) Vgl. dazu Mosler, VR in der Praxis, S. 25/26; BVerfGE 4, 168.
4) a.A. allerdings Armbruster, Gutachten, S. 13/14 mit der Begründung, daß nicht einzusehen sei, wenn der Zwischenländervertrag dem Bundes- und Landesverfassungsrecht genügen müsse, eine einheitliche Interpretation der Vertragsnormen nicht möglich sein solle.

a) Verweisung auf die Normen über die vertragsschließenden Organe

Wie im Verhältnis Völkerrecht - innerstaatliches Recht ist auch im Bundesbereich eine Verweisung des Zwischenländerrechts bzw. des ungeschriebenen Bundesrechts auf das Länderrecht bezüglich der Frage, welche Länderorgane zur Abgabe von Vertragserklärungen befugt sind, zu bejahen. Nach deutscher bundesstaatlicher Tradition war es stets den Gliedstaaten überlassen zu bestimmen, durch welche Organe ihr Wille nach außen erklärt werden kann.
Die in den Länderverfassungen enthaltenen Bestimmungen über die Vertretung des Landes sprechen zwar - mit einer Ausnahme[1] - nur von einer Vertretung "nach außen". Jedoch ist allgemein anerkannt[2], daß diese Vertretung auch die Vertretung gegenüber anderen deutschen Ländern umfaßt.
Im zwischengliedstaatlichen Verkehr richtet sich aber die Vertretungsbefugnis grundsätzlich nur nach den Bestimmungen des geltenden Landesverfassungsrechts und nicht - wie im Völkerrecht[3] - nach etwaigen, im Gegensatz zum Wortlaut der Verfassung stehenden tatsächlich wirksamen Normen des Landesrechts. Denn innerhalb der engen bundesstaatlichen Gemeinschaft kann der im Völkerrecht geltende Grundsatz, daß die Nachprüfung der betreffenden Vorschriften des fremden Verfassungsrechts nicht zumutbar ist und deshalb die effektive Staatsordnung maßgebend ist, nicht gelten. Im Bundesstaat muß jeder Gliedstaat diese einschlägigen Verfassungsbestimmungen seines Partners kennen[4].

b) Verweisung auf die sonstigen Normen des Landesverfassungsrechts

Wesentlich schwieriger zu beantworten ist die Frage, inwieweit das sonstige Länderverfassungsrecht für die

---

1) Art.43 der Verf.der Freien und Hansestadt Hamburg v. 6.6.1952.
2) Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.3b bb zu Art.57 der Verf. von NRW.; H.-E. Giese, S. 105f.
3) vgl. Verdross VR, S. 15, 101.
4) so auch H.-E. Giese, S.105.

äußere, zwischengliedstaatliche Wirksamkeit der Verträge von Bedeutung ist, ob insbesondere die Verletzung von Vorschriften über die Mitwirkung der Parlamente beim Vertragsschluß, ggf. auch die Verletzung sonstiger Landesverfassungsnormen, die nicht Kompetenznormen sind, die zwischengliedstaatliche Wirksamkeit der Verträge beeinträchtigen. Mangels konkreter Anhaltspunkte im bundesstaatlichen Recht muß hier geprüft werden, ob die für die entsprechende völkerrechtliche Problematik der "völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge"[1] ~~die~~ geltenden Grundsätze und Gesichtspunkte auch innerhalb der bundesstaatlichen Rechtsordnung Geltung beanspruchen können oder ob sich aus bundesstaatlichen Grundsätzen eine abweichende Lösung ergibt.
In der völkerrechtlichen Literatur selbst ist die Frage nach der völkerrechtlichen Gültigkeit eines Vertrages, der unter Verletzung des Verfassungsrechtes einer Partei geschlossen wurde, umstritten[2].

aa) Völkerrechtliche Wirksamkeit landesverfassungwidriger Verträge

Nach der sog. Irrelevanztheorie[3] hängt die völkerrechtliche Gültigkeit von Staatsverträgen allenfalls von der Verletzung der bereits erwähnten Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis, dh der Normen, die die Vertretungsmacht nach außen regeln, ab.
Alle anderen Verletzungen des Verfassungsrechts, auch etwa die Verletzung von Normen über die Willensbildung, haben keine Auswirkung auf die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages.
Einen vermittelnden Standpunkt nehmen die verschiedenen Ausprägungen der modifizierten Relevanztheorien[4] ein, nach denen außer Verstößen gegen Kompetenznormen über

---

1) vgl. dazu die Monographie von Geck, insbes. S. 20 ff und die Zusammenfassung S. 411 ff; Verdross VR, S. 158 ff; Dahm VR Bd.III, S. 21 ff.
2) vgl. Geck, S.1, 25 ff, S.411.
3) Geck, S. 25 ff, 411.
4) Geck, S. 40 ff, S. 411, 412.

die Erklärungsbefugnis der vertragsschließenden Organe auch die Verstöße gegen Normen über das Abschlußverfahren und über die Willensbildung (insbes. die Normen über die parlamentarische Zustimmung)[1] völkerrechtlich zwar erheblich seien, aber nur dann,

1) wenn sie auch mit der effektiven Verfassung - im Unterschied zur Verfassungsurkunde - nicht in Einklang stehen,
2) wenn es sich um die Verletzung eindeutiger Verfassungsbestimmungen handelt bzw. die Verstöße offensichtlich sind,
3) wenn ihre Geltendmachung mit dem völkerrechtlichen Prinzip von Treu und Glauben und seinen verschiedenen Ausprägungen vereinbar ist[2].

Nach der absoluten Relevanztheorie[3] ist dagegen der Vertrag stets fehlerhaft, wenn verfassungsrechtliche Vorschriften über die Erklärungsbefugnis oder über die Willensbildung beim Vertragsschluß verletzt worden sind.

Selbst nach dieser absoluten Relevanztheorie, erst recht nach den modifizierten Relevanztheorien und nach der Irrelevanztheorie sind sonstige Verfassungsverstöße, etwa Verletzungen von Grundrechten, völkerrechtlich unerheblich[4]. Die Ausklammerung dieser und ähnlicher Verfassungsbestimmungen soll verhindern, daß die völkerrechtliche Gültigkeit von Verträgen vom gesamten Verfassungsrecht der Parteien abhängt, dessen Berücksichtigung die Rechtssicherheit des internationalen Verkehrs erheblich gefährden müßte[5].
Die von den Relevanztheorien getroffene Differenzierung in völkerrechtlich erhebliche Verfassungsnormen über die

---

1) Vgl. zu diesem in der völkerrechtlichen Lehre nicht klar definierten Normenkreis Geck, S. 34 ff, 411 mit der Bemerkung, daß mit der Bezeichnung "Kompetenznorm", "Verfahrensnorm" und "Norm über die Willensbildung" insbesondere die Normen über die Zustimmung der Parlamente zu Staatsverträgen gemeint sind.
2) Geck, S. 412.
3) vgl. Geck, S. 38 ff, S.411/412.
4) vgl. Geck, S. 32 ff und passim.
5) Geck, S. 411/412.

Erklärungsbefugnis und über die Willensbildung beim Vertragsschluß und völkerrechtlich unerhebliche Verfassungsnormen entspricht der theoretischen Grundauffassung, daß das Völkerrecht eine selbständige Rechtsordnung ist, deren Abhängigkeit vom internen Recht aus Rechtssicherheitsgründen so weit wie möglich einzuschränken ist, um sie als selbständige Rechtsordnung funktionsfähig zu halten.

bb) Die Auffassungen in der Bundesstaatslehre

Ein Teil der deutschen Staatslehre[1] hält die genannten, in den verschiedenen Relevanztheorien zum Ausdruck kommenden völkerrechtlichen Gesichtspunkte und Grundsätze "als Ausdruck allgemeiner Rechtsgedanken" - wobei insbesondere auf die Unterscheidung von Außenvollmacht und Innenverhältnis und den Vertrauensschutz hingewiesen wird[2] - auf das Problem der zwischengliedstaatlichen Wirksamkeit landesverfassungswidriger Verträge für grundsätzlich übertragbar und kommt demgemäß zu der Auffassung, daß Verstöße gegen Landesverfassungsbestimmungen über die Willensbildung und Erklärungsbefugnis die zwischengliedstaatliche Wirksamkeit der Verträge grundsätzlich nicht berühren, sofern es sich nicht um Verletzung eindeutiger Kompetenznormen handelt[3] oder die Verletzung dem Vertragspartner erkennbar war[4]. Nach Maunz-Dürig[5] soll die Berufung auf die Rechtsgültigkeit eines verfassungswidrigen Vertrages wegen doloser Ausnutzung einer formalen Rechtsstellung dann ausscheiden, wenn, - wie im Bundesstaat häufig zu vermuten sein werde - die einschlägigen Verfassungsnormen des Vertragspartners genau

---

1) Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 k zu Art.66 der Verf. von NRW; Bachof, Gutachten, S. 18 f, 28 f; Maunz-Dürig, Rdn. 66 zu Art. 32 GG.
2) So Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 9 k zu Art. 66 der Verf. v. NRW.
3) so offensichtlich Bachof, Gutachten, S. 18.
4) Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 9 k zu Art. 66 der Verf. v. NRW.
5) Rdn, 66 zu Art. 32 GG; Beer, S. 229/230.

bekannt waren.
Äußerstenfalls soll die enge Verbundenheit der Gliedstaaten eine Beurteilung nach der absoluten Relevanztheorie rechtfertigen, dh. es soll nur die Verletzung landesverfassungsrechtlicher Kompetenznormen, keinesfalls aber der sonstigen Landesverfassungsnormen zwischengliedstaatlich beachtlich sein[1].

Nach einer entgegengesetzten Auffassung bedarf es hier jedoch überhaupt keiner Stellungnahme zu der völkerrechtlichen Streitfrage, da Zwischenländerverträge nicht dem Völkerrecht, sondern dem staatlichen Recht angehörten[2]. Es sei mit der engen bundesrechtlichen Verbundenheit der Länder unvereinbar, landesverfassungsrechtliche Mängel außerhalb des betreffenden Landes zu ignorieren. Dabei geht diese Lehre anscheinend noch über die der absoluten Relevanztheorie hinaus, indem sie die zwischenländerrechtliche Beachtlichkeit landesverfassungsrechtlicher Normen nicht auf die Kompetenznormen über Erklärungsbefugnis und Willensbildung beschränkt, sondern offenbar auch alle übrigen materiellrechtlichen Bestimmungen der Länderverfassungen als Gültigkeitsvoraussetzungen für den wirksamen Abschluß eines Zwischenländervertrags ansieht[3].
Ein Zwischenländervertrag wäre demnach bei Unvereinbarkeit mit einer beliebigen Verfassungsnorm eines am Vertrag beteiligten Landes unwirksam[4] oder zumindest anfechtbar[5]. Zwischengliedstaatliche Verpflichtungen

---

1) so Bachof, Gutachten S. 28 f, 30.
2) H.Schneider, DöV 1957,647 ff; ders., VVDStRL 19,24 f; H.-E.Giese, S. 113; Armbruster, Gutachten, S. 10 ff; offensichtlich auch Fröhler, Gutachten, S. 24.
3) So ausdrücklich nur Armbruster, Gutachten, S. 10 ff, 12-14; H.Schneider, VVDStRL 19,25 spricht von der "Beachtlichkeit verfassungsrechtlicher Mängel", ohne dies auf die Verstöße gegen Normen über Willensbildung und Erklärungsbefugnis zu beschränken; Bachof, Gutachten, S. 29 ist der Ansicht, die Schneidersche Auffassung beschränke sich wohl nur auf die Beachtlichkeit der genannten Kompetenznormen, meint aber, daß seine Beweisführung auch die weitergehende Auffassung trage. Das gleiche dürfte auch für die Ausführungen von H.-E. Giese, S. 113 gelten.
4) vgl. H.-E. Giese, S. 113.
5) vgl. Bachof, Gutachten, S. 29.

könnten sich aus einem solchen Vertrag nicht ergeben.

Auch in der Schweiz halten selbst Autoren[1], die das interkantonale Recht als Völkerrecht ansehen, bezüglich der Frage der interkantonalen Wirksamkeit kantonalverfassungswidriger Verträge völkerrechtliche Grundsätze nicht für übertragbar. Auf dem Boden des kantonalen Staatsrechts gehe die Volkssouveränität über alles. Soweit die interkantonalrechtliche Vertretungsbefugnis durch die Kantonsverfassung beschränkt sei, hätten dies auch die Kantone in ihren gegenseitigen Beziehungen zu berücksichtigen. Aus der Natur der engen interkantonalen Beziehungen lasse sich deshalb der Satz herleiten, daß die Einschränkungen der Vertretungsbefugnis des zum Vertragsschluß befugten Organs durch die Kompetenz des kantonalen Parlaments im interkantonalen Bereich zu berücksichtigen seien[2]. Schaumann[3] scheint unter "Kompetenzvorschriften" alle materiellen Verfassungsvorschriften der Kantone zu verstehen und hält aus diesem Grunde einen Konflikt zwischen interkantonalem Vertrag und kantonaler Verfassung für ausgeschlossen.

Auch in den Vereinigten Staaten bedarf es zu einem gültigen Vertragsschluß der Gliedstaaten der Zustimmung durch die jeweiligen Landesparlamente.[4] Das übrige Verfassungsrecht der Gliedstaaten scheint im interstaatlichen Bereich unbeachtlich zu sein. Jedenfalls hat der Supreme Court der Vereinigten Staaten ausgesprochen[5], daß sich ein Gliedstaat nicht von einem bereits ratifizierten und vom Bundeskongreß genehmigten Vertrag mit dem Vorbringen lösen könne, daß er nach seiner Landesverfassung nicht in der Lage gewesen sei, eine solche Verpflichtung einzugehen.

---

1) Bolle, S. 132 ff, insbes. 134; Burckhardt, Komm., S. 78; Schaumann, VVDStRL 19, 110/111.
2) Bolle, S. 134.
3) VVDStRL 19, 110/111.
4) Pritchett, S. 92; vgl. auch H.-E. Giese, S. 46.
5) vgl. die bei Corwin, S. 370 (Addendum) zit. Entscheidung Dyer v. Sims, 341 U.S. 22; vgl. auch Schwartz, S. 85.

cc) Lösungsversuch

Bei dem Problem der Wirksamkeit eines Zwischenländervertrages nach außen, dh. gegenüber dem Vertragspartner, müssen zwei Fragen auseinandergehalten werden: einmal die Frage, in welchem Umfang das Zwischenländerrecht auf das Landesverfassungsrecht verweist, insbesondere, ob jede materiellrechtliche Norm der Landesverfassung die Ermächtigung des vertragsschließenden Organs nach außen begrenzt, und sodann die Frage, ob eine Verletzung des - zwischengliedstaatlich beachtlichen - Landesverfassungsrechts stets zur Ungültigkeit des Zwischenländervertrages führt oder ob auch hier Grundsätze des Vertrauensschutzes eine Berufung auf Verletzung des eigenen Landesverfassungsrechts ausschließen können.

Hinsichtlich der erstgenannten Frage ist zunächst unbestritten, daß das ungeschriebene Bundesrecht zumindest auf die Bestimmungen der Landesverfassungen über die Mitwirkung der Parlamente und der sonst am Vertragsschluß beteiligten Organe verweist[1]. Mit dem im gesamten Bundesbereich geltenden rechtsstaatlichen Grundsatz, daß die Exekutive nicht in Materien eingreifen darf, die gesetzlicher Regelung vorbehalten sind, wäre es unvereinbar, wenn vertragliche Verpflichtungen, die nur von der Legislative innerstaatlich durchgeführt werden könnten, im zwischengliedstaatlichen Bereich allein durch die Exekutive übernommen werden könnten[2].
Das ergibt sich bereits aus dem in der Bundesrepublik als Norm des " gemeindeutschen Verfassungsrechts" anerkannten Satz, daß die Regierung zum Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Parlaments bedarf[3]. Dieser Satz gilt als gemeinrechtlicher, zwischengliedstaatlicher Grundsatz auch für diejenigen Länder, deren Verfassungen

1) vgl. dazu H.-E. Giese, S. 109 ff m.w. Nachw.
2) vgl. schon Kraus, HdbDStR Bd. II, S. 346.
3) BVerfGE 4, 250 ff, S. 276 f.

keine Bestimmung über die Mitwirkung der Parlamente beim Abschluß von Verträgen enthalten[1].
Die zwischengliedstaatliche Gültigkeit eines Vertrages zwischen Bundesländern ist also grundsätzlich von der Einholung der Zustimmung der Landtage abhängig.
Das gleiche muß für die sonstigen Landesverfassungsnormen gelten, die eine Legitimationsbeschränkung der vertragsschließenden Organe enthalten.
Bei der weiteren Frage, ob jede sonstige materiellrechtliche Landesverfassungsnorm für die zwischengliedstaatliche Gültigkeit eines Vertrages von Bedeutung ist, ist zu beachten:
Die in der völkerrechtlichen Lehre vertretene Ausklammerung aller Verfassungsbestimmungen, die nicht Kompetenznormen sind, findet in internationalem Bereich ihre Berechtigung darin, daß das Völkerrecht als Ausgleichsordnung höchster Verbände nur dann bestehen kann, wenn es weitmöglichst von der Verweisung auf unterschiedliche Wertvorstellungen und Ideologien des innerstaatlichen Rechtssystems freigehalten wird.
Im Bundesstaat als einem durch den Rechtsstaatsgedanken homogenisierten Gesamtsystem erscheint eine weitergehende Verweisung des ungeschriebenen Bundesrechts auf das Länderverfassungsrecht naheliegend: mit der Verbundenheit der Länder untereinander und ihrer Verpflichtung auf gemeinsame im Grundgesetz näher festgelegte Ordnungsprinzipien und Werte könnte es unvereinbar sein, dem Länderverfassungsrecht einen Einfluß auf die Rechtsgültigkeit des zwischenländerrechtlichen Vertrages abzusprechen[2].
Das ist sicher insoweit richtig, als es sich um die Verletzung von Landesverfassungsnormen handelt, die unmittelbar die Normativbestimmungen des Bundesverfassungsrechts für die Landesverfassungen konkretisieren. Wollte man den durch Art. 28 Abs.1 GG gebotenen Grundsätzen

---

1) vgl. dazu H.-E. Giese, S. 108-111.
2) so H.Schneider, VVDStRL 19,25; ders., DÖV 1957,648; ihm folgend H.-E. Giese, S. 113/114; Armbruster, Gutachten, S. 10 ff.

des Landesrechts einen Einfluß auf die Rechtsgültigkeit zwischengliedstaatlicher Verträge absprechen, so würde damit - zumindest teilweise - die Verbindlichkeit des Grundgesetzes für das Zwischenländerrecht geleugnet[1]. Findet nämlich die Vertragsautonomie der Länder eine absolute Schranke am Bundesrecht, so muß dies auch gelten, soweit Bundesrecht sich in den Landesverfassungen niederschlägt[2]. Wäre etwa eine ländervertragliche Übertragung von Hoheitsrechten mit dem durch Art. 28 Abs. 1 GG gebotenen landesverfassungsrechtlichen Demokratiegebot unvereinbar, so wäre der betreffende Vertrag nicht nur innerstaatlich unvollziehbar, sondern auch zwischengliedstaatlich unwirksam[3].

Das muß auch gelten, soweit neben den Normativbestimmungen des Art. 28 GG weitere Landesverfassungsbestimmungen sich als Niederschlag bundesrechtlicher Vorschriften erweisen bzw. Bestimmungen der Bundesverfassung als ungeschriebene Bestandteile auch der Landesverfassungen vorausgesetzt werden müssen. Als derartige allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze sind etwa Art. 1, 2, 3, 19 Abs. 2, 19 Abs. 4, 20 Abs. 2, 20 Abs. 3, 21, 24, 25, 33 Abs. 2, 33 Abs. 4 und 5, 92 1.Halbs., 97, 101 f. GG zu nennen.

Verstoßen Zwischenländerverträge gegen derartige Rechtssätze, so sind sie nicht nur wegen Verletzung von Bundesrecht, sondern auch wegen Verletzung zwischengliedstaatlich relevanten Länderverfassungsrechts grundsätzlich unwirksam. Grundgesetzliche und landesverfassungsrechtliche Bedenken fallen hier zusammen.

Nicht zutreffend ist jedoch die Auffassung, daß die zwischengliedstaatliche Rechtsgültigkeit der Verträge am

---

1) So Armbruster, Gutachten, S. 10 ff.
2) Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9f zu Art. 66 der Verf. v.NRW.
3) Zur Frage der Zulässigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder als Problem des landesrechtlichen Demokratiegebots vgl. Bachof, Gutachten, S. 46 ff; Fröhler, Gutachten, S. 17.
4) vgl. die Aufzählung in BVerfGE 1,208 ff, 233; Maunz-Dürig, Rdn.19 zu Art. 20 GG; Nawiasky, Grundgedanken, S. 36 ff.

gesamten Landesverfassungsrecht gemessen werden müsse. Die angeführte Begründung, daß das gesamte Länderverfassungsrecht auf bundesrechtlichen Wertvorstellungen beruhe, und deshalb eine Aufspaltung der Landesverfassungsnormen in solche, die bundesrechtliche Grundsätze unmittelbar konkretisieren und solche, die nur mittelbar durch das Grundgesetz geprägt seien, der Verfassungsordnung nicht gerecht werde[1], verkennt den autonomen Charakter des Landesverfassungsrechts. Ungeachtet der oben genannten Einwirkungen des Bundesverfassungsrechts auf die Länderverfassungen ist den Ländern ein nicht geringes Maß verfassungsrechtlicher Selbstorganisation verblieben[2]. Sie haben sich - trotz Übereinstimmung mit dem Bund in den politischen Grundfragen - nach eigenen Ideen die ihnen gemäßen Verfassungen gegeben, die in nicht unerheblichem Maße, insbesondere im Grundrechtsteil und den Grundfragen des Wirtschafts- und Soziallebens, von den im Grundgesetz enthaltenen Prinzipien abweichen. Es kann deshalb nicht angenommen werden, daß der Zwischenländervertrag hinsichtlich seiner zwischengliedstaatlichen Gültigkeit von der Einhaltung einer Vielzahl auch im Bundesbereich nur schwer überschaubarer, individuelle Wertvorstellungen verwirklichender Landesverfassungsnormen abhängig sein soll.

Auch aus dem bundesstaatlichen Gebot zu wechselseitiger Rücksichtnahme läßt sich, wie Bachof[3] zutreffend ausgeführt hat, nicht herleiten, daß ein Land jede Verletzung des materiellen Landesverfassungsrechts seines Partners gegen sich gelten lassen muß. Gegenseitige Rücksichtnahme bedeutet allenfalls, daß das Land seinem Vertragspartner in gewisser Weise entgegenkommen muß, wenn es sich von einer seiner Landesverfassung widersprechenden Verpflichtung lossagen will. Will es seine zwischengliedstaatliche Verpflichtung erfüllen, so bleibt ihm grundsätzlich die Möglichkeit, seine Verfassung entspre-

---

1) Armbruster, Gutachten, S. 11 ff.
2) Nawiasky, Grundgedanken, S. 36 ff.
3) Gutachten, S. 28 ff.

chend zu ändern[1]. Jedenfalls würde das Bundestreueprinzip erheblich überspannt, wenn man mit ihm die Fehlerhaftigkeit bzw. Unwirksamkeit des Zwischenländervertrages begründen wollte[2].
Das Zwischenländerrecht verweist demnach für die Beurteilung der Wirksamkeit zwischenländerrechtlicher Verträge nicht auf das gesamte Länderverfassungsrecht, sondern nur auf die Kompetenznormen und die Normen, die einen Niederschlag bundesrechtlicher Normen darstellen.

Nach Feststellung des zwischenländerrechtlich relevanten Normenkreises ist die Frage zu klären, ob Verstöße gegen die betreffenden Kompetenznormen stets die Unwirksamkeit eines Vertrages zur Folge haben (absolute Relevanz) oder ob hier wie im Völkerrecht nach den entsprechenden modifizierten Relevanztheorien eine Berufung auf die Unwirksamkeit des Vertrages aus Vertrauensschutzgesichtspunkten, aus Gründen der Rechtssicherheit u.ä. entfallen kann.
Daß die genannten Gesichtspunkte im Bereich des Zwischenländerrechts zurücktreten müßten, soll sich wiederum aus dem Gedanken der Bundestreue und der Länderverbundenheit ergeben, mit dem es unvereinbar sei, landesverfassungsrechtliche Mängel außerhalb des betreffenden Landes zu ignorieren. Vielmehr soll hier die wechselseitige Rücksichtnahmepflicht gebieten, daß ein Land die verfassungsrechtlichen Fehler, die einem anderen Land unterlaufen sind, stets gegen sich gelten lassen muß[3].

Diese Begründung überzeugt nicht. Die Pflicht zur Rücksichtnahme zwischen den Ländern würde ebensogut wie die These, daß ein Land die bei einem anderen Land entstandenen verfassungsrechtlichen Fehler gegen sich gelten lassen muß, auch die entgegengesetzte These tragen, daß das Land grundsätzlich darauf vertrauen darf, daß sein

---

1) Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 f zu Art. 66 der Verf. v.NRW.
2) Bachof, Gutachten, S. 30.
3) So H.Schneider, VVDStRL 19,25; dersl., DÖV 1957,648; ihm folgend H.-E. Giese, S.113/114; Armbruster, Gutachten, S. 12.

Vertragspartner seine eigene Verfassung richtig angewandt hat[1].

Denn die Bundestreuepflicht als Ausdruck des allgemeinen Rechtsgedankens von Treu und Glauben[2] bedeutet auch, daß die Vertragspartei darauf vertrauen darf, daß der andere Teil treu ist. Dieser schuldet ihm von vornherein ein gewisses Maß an Sorgfalt bei der Anwendung seines Verfassungsrechts und muß selbst in Rechnung stellen, daß der andere auf seinen Willen vertraut, seine eigenen Verfassungsbestimmungen so zu beachten, daß der Durchführung des Vertrages keine Hindernisse im Wege stehen.

Wollte man aus dem Gedanken der Bundestreue auf die unbedingte zwischengliedstaatliche Beachtlichkeit von Verstößen gegen landesverfassungsrechtliche Kompetenznormen schließen, so wären damit einseitig die Interessen desjenigen, der sich mit seinem Verhalten zu seiner Verfassung in Widerspruch setzt, geschützt, und nicht, wie es dem allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben entspricht, eine gerechte Interessenabwägung beider Seiten gewährleistet.

Grundsätzlich kann also hinsichtlich der zwischengliedstaatlichen Wirksamkeit landesverfassungswidriger Verträge nichts anderes gelten, als nach der Vertrauenstheorie für die entsprechende völkerrechtliche Problematik anerkannt ist: die verfassungswidrige Ausübung der Vertretungsmacht kann das Land an sich zwar nicht binden; jedoch muß es sich das Auftreten seiner Organe zurechnen lassen, sofern der Erklärungsempfänger auf die Rechtmäßigkeit seines Handelns vertrauen konnte.

Die Rechtsscheinhaftung entfällt nur dann, wenn der Vertragsgegner die einschlägigen Normen des Landesverfassungsrechts kannte oder kennen mußte bzw. der inhaltliche

---

1) s.a. Dahm, VR Bd.III, S.28, bei dem die Pflicht, sich dem erzeugten Rechtsschein entsprechend behandeln zu lassen, als "Rücksichtnahmepflicht" auf die Interessen des Erklärungsempfängers bezeichnet wird.

2) Zur Kritik an der Ausfüllung des Bundestreuegrundsatzes mit dem Gedanken von Treu und Glauben Bayer, S. 47 f (m. Nachw.). Jedoch kann dem Grundsatz im Rahmen der zwischenländerrechtlichen Vertragsbeziehungen, wo er als Regulativ des individuellen gegenseitigen Verkehrs dient, die Bedeutung einer "bona fides" zukommen.

Mangel für ihn offensichtlich und ohne Prüfung staatsrechtlicher Zweifelsfragen erkennbar war[1].

Daß im bundesstaatlichen Bereich ein Vertrauendürfen auf die Verfassungsmäßigkeit der vom Vertragspartner abgegebenen Erklärungen effektiv kaum oder nur in wesentlich geringerem Umfang als im Völkerrecht in Frage kommen wird, ist zwar der Lehre, die eine absolute Relevanz der Verstöße g gen Landesverfassungsnormen vertritt, zuzugeben. Das ist aber keine irgendwie aus dem Bundestreuegedanken abzuleitende Rechtsfolge, sondern bloß die Konsequenz der Tatsache, daß innerhalb der überschaubaren Anzahl der Mitglieder einer bundesstaatlichen Gemeinschaft eine viel bessere Kenntnis jedenfalls der einschlägigen Normen des Verfassungsrechts des Vertragspartners vorhanden ist oder mindestens erwartet werden muß.

Aus diesen tatsächlichen Gründen muß auch der Behauptung widersprochen werden, daß der im Völkerrecht geltende Vertrauensgrundsatz umso größere Bedeutung gewinne, je näher die Partner zueinander ständen, so daß er im Bundesstaat stärker, nicht schwächer als im Völkerrecht gelten müsse[2]. Je mehr ein Staat das Verfassungsrecht seines Vertragspartners kennt oder jedenfalls kennen muß, umso weniger kann er darauf vertrauen, daß dieser sein Verfassungsrecht richtig angewandt hat.
Demzufolge werden Verletzungen der landesverfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen in der Regel auch die Unwirksamkeit bzw. Fehlerhaftigkeit des Zwischenländervertrags zur Folge haben, da die Kenntnis dieser Kompetenznormen beim Partner vorausgesetzt werden muß[3].
Lediglich dann, wenn es sich um die Verletzung einer mehrdeutigen Kompetenzvorschrift handelt, die vom

---

1) vgl. Maunz-Dürig, Rdn.66 zu Art.32 GG; Beer, S.229.
2) so Bachof, Gutachten, S. 18.
3) so schon Laband, StR Bd.II, S.143.

Schwesterstaat nicht ohne Prüfung staatsrechtlicher Zweifelsfragen erkannt werden konnte, kann sich der seine Verfassung verletzende Staat nicht auf die Unwirksamkeit des Vertrages berufen. So könnte sich etwa Bayern seinen Vertragspartnern aus dem Vertrag über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" gegenüber nicht darauf berufen, daß nach Art. 72 Abs.2 BV die Zustimmung des Landtags vor Abschluß des Vertrages, dh. vor der Unterzeichnung hätte eingeholt werden müssen[1].

Die im bayerischen Verfassungsrecht offene Streitfrage, ob die Zustimmung des Landtags vor der Unterzeichnung oder erst vor der Ratifikation stattzufinden hat,[2] kann nicht zu Lasten der Vertragspartner gehen. Nur das völlige Fehlen der Zustimmung oder die dem Partner eindeutig erkennbare Überschreitung der Zuständigkeit verhindert das Entstehen zwischengliedstaatlicher Bindungen, während die Verletzung speziell landesverfassungsrechtlicher Modalitäten von Kompetenznormen, die vom Vertragsgegner zunächst geprüft werden müßten, die Wirksamkeit des Vertrages nach außen nicht beeinträchtigen.

2) Die innergliedstaatliche Wirksamkeit des Zwischenländervertrages

Die mit dem innergliedstaatlichen Wirksamwerden eines Zwischenländervertrages zusammenhängenden Probleme sind im Rechtsstreit des Bayerischen Rundfunks gegen den Freistaat Bayern wegen Abführung eines Gebührenanteils an die Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" aktuell geworden[3]. In dem Streit ging es

---

1) so Bachof, Gutachten, S. 15 ff gegen die vom Bayer. Rundfunk vertretene Auffassung.

2) vgl. dazu Armbruster, Gutachten, S.5 ff; Bachof, Gutachten, S. 13 ff, 17/18; Lerche, Gutachten, S. 66.

3) Vgl. das Urteil des Bayer.Verwaltungsgerichtshofes vom 11.6.1964, auszugsweise abgedruckt in DVBl 1964, 642 ff, hier zitiert nach dem Original-Urteil - 198 VIII 63 -; ferner das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5.11.1965, in DVBl 1966,566.

darum, ob § 23 Abs.I des Staatsvertrages über die Errichtung der genannten Anstalt zur Erlangung der innerbayerischen Wirksamkeit eines förmlichen Transformationsgesetzes bedurfte, ob ein bayerischer Anwendungsbefehl genügte, oder ob da eine unmittelbare Geltung der Vertragsbestimmung aufgrund des wirksamen Vertragsabschlusses anzunehmen war.
Der umstrittene § 23 Abs. 1 des Fernsehvertrages lautet: "Die Anstalt erhält 30 vom Hundert des im Gebiet der vertragsschließenden Länder ab 1. Januar 1962 anfallenden Aufkommens an Fernsehgebühren".
Nach Ansicht des erstinstanzlichen Richters[1] bindet der Staatsvertrag als Akt der Exekutive seiner juristischen Natur nach grundsätzlich nur die Kontrahenten, also den Staat Bayern, nicht aber dessen Untertanen, den Bayerischen Rundfunk. Sofern nicht landesverfassungsrechtliche Sondernormen vorlägen, wonach ordnungsgemäß abgeschlossene Staatsverträge automatisch im innerstaatlichen Bereich Geltung erlangten, würden diese nur dann gebunden, wenn ein Vertrag durch Gesetz im formellen Sinne in innerstaatliches Recht transformiert werde.
Der nach Art. 72 Abs.2 BV zu einem gültigen Vertragsabschluß erforderliche Zustimmungsbeschluß des Landtags sei lediglich ein Fall kontrollierender Mitwirkung bei einem Akt der Exekutive, nicht aber zugleich ein Gesetzgebungsakt.
Demgegenüber vertrat der Staat Bayern[2] die Ansicht, daß der genannte, unter Zustimmungsbeschluß des Landtags abgeschlossene Vertrag mit seiner Ratifizierung auch innerstaatlich verbindlich geworden sei. Der Staatsvertrag sei nicht nur Akt der Exekutive, sondern zugleich Rechtssetzungsakt, für den ein anderes Prinzip gelte als für die Gesetzgebung im gewöhnlichen Sinne. Vermöge der gemeinsamen Rechtsordnung im Bundesstaat könne insbesondere bei einem Staatsvertrag zwischen Bundesländern die

1) Urt. des Bayer.VerwGH vom 11.6.1964, S. 5 ff.
2) Urt. des Bayer.VerwGH vom 11.6.1964, S. 9 ff.

Wirksamkeit nach außen und die Bindung nach innen nicht auseinanderfallen. Es gebe auch keinen allgemeinen Rechtssatz des Staatsrechts, demzufolge die innerstaatliche Verbindlichkeit eines Staatsvertrages grundsätzlich eines formellen Transformationsgesetzes bedürfe. Es stehe vielmehr nach Völkerrecht den Staaten frei zu bestimmen, ob die innerstaatliche Wirksamkeit unmittelbar eintrete oder eines formellen Gesetzes bedürfe. Nach der Bayerischen Verfassung sei ein besonderes Transformationsgesetz nicht erforderlich.
Nach Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes bindet § 23 Abs.1 des Staatsvertrages die der bayerischen Staatsgewalt unterworfenen Personen wie ein formelles Gesetz, weil der Staatsvertrag auf einem vom Landesverfassungsgebers gewiesenen Weg in innerbayerisches Recht umgesetzt (transformiert) worden sei. Art. 72 Abs. 2 BV sei sowohl eine Zuständigkeitsregel für den Abschluß von Staatsverträgen als auch ein "eigenständiges Verfahren" bzw. eine besondere Form der Gesetzgebung; die gesetzgeberische Mitwirkung des Landtags sei hier in den Entstehungsprozeß des Staatsvertrages verfassungsrechtlich eingebaut[1].

Das genannte Urteil gibt auf eine Reihe von Fragen keine ausreichende Antwort.
Es wird stillschweigend zugrunde gelegt, daß das Verhältnis zwischen Ländervertrag und Landesrecht wie das zwischen völkerrechtlichem Vertrag und nationalem Recht ein dualistisches Verhältnis sei und daraus die Folgerung gezogen, daß ein Zwischenländervertrag, um im Landesbereich wirksam zu werden, stets in Landesrecht umgesetzt werden müsse. Das Urteil setzt sich dann nur mit der Frage auseinander, ob eine Transformation stets nur durch förmliches Landesgesetz bewirkt werden kann oder ob nach bayerischem Verfassungsrecht ausnahmsweise der Zustimmungsbeschluß der Legislative genügt. Die Möglichkeit einer unmittelbaren Geltung normativer Vertragsbestimmungen aufgrund einer Inkorporation dieser Normen

---

1) Urt. des Bayer.VerwGH vom 11.6.1964, S.21 ff, 25/27, 31.

in das Landesrecht durch landesrechtlichen Anwendungsbefehl wird nicht erwogen. Dazu hätte aber zumindest bei dem Teil der Vertragsbestimmungen Anlaß bestanden, die sich nach Art innerstaatlicher Gesetze unmittelbar an Personen des Landesrechts wenden.
Hätte das Gericht hier die aus dem Völkerrecht bekannte Unterscheidung in rechtsgeschäftliche und rechtssetzende Verträge beachtet, so hätte es möglicherweise hinsichtlich der Form, in der Zwischenländerverträge im bayerischen Hoheitsbereich Geltung erlangen, zu einer anderen Fragestellung kommen können.

a) Rückgriff auf die Lehre vom Zusammenhang zwischen Völkerrecht und nationalem Recht

Zur Klärung der Frage, wie Zwischenländerverträge innergliedstaatlich in Geltung zu setzen sind, bietet sich wegen der Strukturverwandtheit dieser Verträge mit denjenigen des Völkerrechts methodisch ein Rückgriff auf die Lehren vom Zusammenhang zwischen Völkerrecht und nationalem Recht an[1].
Daß der Zwischenländervertrag nicht dem Völkerrecht angehört, sondern seine Verbindlichkeit auf bundesverfassungsrechtlicher Ermächtigung beruht, steht der Heranziehung der das Verhältnis Völkerrecht - staatliches Recht betreffenden Lehren nicht entgegen. Das Verhältnis des zwischenstaatlichen zum staatlichen Recht ist hier in einen bundesstaatlichen Gesamtverband verlagert bzw. wird auf einer höher organisierten Rechtsebene wiederholt.
Wie im Verhältnis von Völkerrecht zu nationalem Recht ist auch theoretisch sowohl eine dualistische als auch eine monistische Konzeption denkbar, je nach dem, ob Zwischenländervertrag und Länderrecht zwei verschiedenen Rechtsordnungen zugehörend erscheinen, dh. das Län-

1) so Armbruster, Gutachten, S. 30; H.-E. Giese, S. 166 ff; H. Schneider, DÖV 1957, 641 ff.

derrecht seine Verbindlichkeit aus einer anderen Rechtsordnung als der Zwischenländervertrag herleitet oder ob Länderrecht als Ausgliederung der einheitlichen bundesstaatlichen Gesamtordnung erscheint, bei der der Zwischenländervertrag im Stufenbau der Rechtsordnung dem Länderrecht übergeordnet ist[1].

Die Vorstellung, daß das vertraglich begründete Zwischenländerrecht über dem Länderrecht steht, dh. eine dem Zwischenländervertrag widersprechende landesrechtliche Norm ipso jure unverbindlich ist, scheint zumindest den Auffassungen zugrunde zu liegen, die das Zwischenländerrecht einer "Zwischenstufe"[2] zwischen Bundesrecht und Landesrecht bzw. einer "dritten Ebene" zwischen Bundes- und Landesebene[3] zuordnen.
Enthielte das ungeschriebene Bundesrecht eine Norm, daß Zwischenländerrecht Landesrecht bricht, so wäre eine innergliedstaatliche Umsetzung bzw. Ingeltungsetzung des vereinbarten Zwischenländerrechts nicht erforderlich. Es gibt jedoch bis heute keinen derartigen Satz, der die automatische Gewährleistung des Zwischenländervertrages durch das Landesrecht vorschreibt mit der Wirkung, daß die Rechtsunterworfenen der Länder ohne Rücksicht auf ihre Landesrechtsordnung verpflichtet wären, zwischengliedstaatliche Verträge zu beachten[4].
Auch aus dem Grundsatz der Bundestreue läßt sich, wie

---

1) vgl. dazu Armbruster, Gutachten, S. 30 ff.
2) vgl. etwa Fröhler, Gutachten, S. 13-14.
3) zB. Zeidler, Gutachten, S. 41. Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Zwischenländeranstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" werden gerade daraus hergeleitet, daß hier eine im Verhältnis zum Landesrecht auswärtige Instanz im landesrechtlichen Hoheitsbereich Rechtswirkungen entfalten könne. Diese Bedenken wären aber nur unter der Voraussetzung begründet, daß die Rechtssetzungsakte dieser auswärtigen Instanz dem entgegenstehenden innergliedstaatlichen Recht automatisch vorgehen.
4) Bachof, Gutachten, S. 32; H.-E. Giese, S. 116 ff.; H. Schneider, VVDStRL 19, S. 14.

H. Schneider[1] mit Recht betont hat, nicht herleiten, daß ein vertragswidriges Landesgesetz unwirksam ist. Die Bundestreuepflicht berührt den mit der Rangstellung des Vertragsrechts verbundenen Fragenkreis nicht, da das Land durch den Abschluß eines Zwischenländervertrages besondere, erhöhte Pflichten übernimmt, die über das allgemeine Gebot des länderfreundlichen Verhaltens hinausreichen.

Die Gerichte und Behörden des Landes sind vielmehr als Organe der Landesrechtsordnung nur verpflichtet, diejenigen Normen anzuwenden, die ihnen das eigene Recht vorschreibt. Die einem Zwischenländervertrag widersprechende Landesrechtsnorm muß grundsätzlich bis zu ihrer Aufhebung durch den Landesgesetzgeber angewandt werden, sofern nicht das Landesrecht selbst etwas anderes bestimmt.
Wie im Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht muß auch im Verhältnis zwischen Ländervertrag und Landesrechtsordnung von einem dualistischen Grundverhältnis ausgegangen werden[2]. Eine monistische Konzeption scheidet aus, da das durch Vertrag geschaffene Zwischenländerrecht nicht Ausdruck einer über den Ländern agierenden Ländergemeinschaft ist, als deren Ausgliederungen die Länder anzusehen wären. Die Geltung des Zwischenländervertrages beruht auf bundesverfassungsrechtlicher Einsetzungsnorm, während die Landesrechtsordnung als Ausdruck effektiver und originärer Herrschaftsgewalt ihren Geltungsgrund in sich selbst findet, dh. vermöge des Eigenwerts dieser Herrschaft einen selbständigen Anspruch auf Normbefolgung gegenüber den ihrer

---

1) VVDStRL 19, S.15.
2) Maunz-Dürig, Rdn. 66 zu Art.32; H. Schneider, VVDStRL 19, S. 14 ff; H.-E. Giese, S. 134 ff; Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 g aa zu Art. 66 der Verf.v.NRW; Armbruster, Gutachten, S. 34 ff, 53; Bachof, Gutachten, S. 8 ff; Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, S. 55; Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Anm.4,5 zu Art. 72 BV; Neuber, S. 79.

Herrschaft Unterworfenen innehat. Vom Landesrecht aus gesehen gehört der Zwischenländervertrag einer anderen Rechtsordnung an[1].

Demzufolge muß auch im Verhältnis von Zwischenländervertrag und Länderrecht davon ausgegangen werden, daß zunächst nur die Länder als Subjekte des Zwischenländerrechts verpflichtet werden, die zwischen ihnen abgeschlossenen Verträge durchzuführen, daß aber die innergliedstaatliche Ingeltungsetzung den Ländern vorbehalten ist, also notwendig ein innergliedstaatlicher Rechtsakt erforderlich ist, um den Vertrag im Landesbereich wirksam werden zu lassen.

b) Voraussetzung einer Transformation von vertraglichem Zwischenländerrecht in Länderrecht

Die Heranziehung der Grundsätze der streng dualistischen Theorie im Verhältnis von Zwischenländervertrag zu Länderrecht würde bedeuten, daß jeder Zwischenländervertrag, um innergliedstaatlich verbindlich zu werden, notwendig einer Umgießung bzw. Transformation in das innergliedstaatliche Recht bedarf, vorausgesetzt, daß der Zwischenländervertrag überhaupt einen Gegenstand der gliedstaatlichen Rechtssetzung betrifft bzw. ein bestimmtes Rechtssetzungsverhalten bezweckt.

Die Erkenntnis von der Notwendigkeit einer Transformation von Völkerrecht in innerstaatliches Recht beruht auf der jedenfalls vom klassischen Völkerrecht gedeckten Feststellung, daß sich das Völkerrecht ausschließlich an die Staaten in ihrer Eigenschaft als Völkerrechtssubjekte wendet. Nur diese werden vom Völkerrecht verpflichtet, während ihre Rechtsunterworfenen und Organe grundsätzlich nur vom innerstaatlichen Recht mit Rechten und Pflichten ausgestattet werden können[2].

Soll eine völkerrechtliche Vertragsnorm, deren Adressat nur der Staat als Völkerrechtsperson ist, innerstaatlich die zuständigen Organe oder die sonstigen Rechts-

---

1) vgl. auch Armbruster, Gutachten, S. 34.
2) vgl. Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S.14/15; Partsch, S.18.

unterworfenen treffen, so bedarf es eines innerstaatlichen Rechtssetzungsaktes, durch den einerseits die Geltung und Rechtszugehörigkeit der betreffenden Vertragsbestimmung geändert wird - indem sie von Völkerrecht zu innerstaatlichem Recht umgewandelt wird - andererseits ein Adressatenaustausch bewirkt wird, da sich die vorher nur an die Staaten als Völkerrechtspersonen gerichtete Bestimmung nunmehr an die Staatsorgane und Individuen als Subjekte des innerstaatlichen Rechts wendet[1].

Die Transformationslehre ist auf das Verhältnis Zwischenländervertrag-Landesrecht grundsätzlich übertragbar, soweit deren Voraussetzungen zutreffen,

1) daß es sich um einen transformationsfähigen Vertrag handelt,
2) daß es sich um einen transformationsbedürftigen Vertrag handelt, also nicht auch bereits die einzelnen Landesunterworfenen und Landesorgane (als Subjekte des Landesrechts) unmittelbar Adressaten zwischengliedstaatlicher Vertragsnormen sind.

c) Der Begriff des transformationsfähigen Vertrages

Transformationsfähig sind nur solche Verträge, die auf ein innergliedstaatliches Rechtssetzungsverhalten des verpflichteten Gliedstaats abzielen[2].

aa) Demgemäß kommen "rechtsgeschäftliche Verträge im engeren Sinne", die nicht auf eine Verpflichtung oder Berechtigung von Rechtsunterworfenen oder Organen eines Landes abzielen, sondern sich darauf beschränken, das Land als solches nach außen zu binden, für eine Transformation begrifflich nicht in Frage[3].

---

1) vgl. Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S.14 f; Partsch, S. 18/19.
2) Zur begrifflichen Klärung sei bereits darauf hingewiesen, daß diese Verträge, obwohl sie gelegentlich als solche bezeichnet werden, (s. Pigorsch, S.82 ff) nicht "rechtssetzende Verträge" sind. Zur Unterscheidung s. unten S.161.
3) vgl. Pigorsch, S. 82.

bb) Bei den auf ein innerstaatliches Rechtssetzungsverhalten abzielenden Verträgen (rechtsgeschäftliche Verträge im weiteren Sinne) unterscheidet die völkerrechtliche Wissenschaft zwei Gruppen[1]:

1. Die sog. nicht unmittelbar anwendungsfähigen Verträge verpflichten einen Staat lediglich, in der Zielrichtung und den Umrissen festgelegte Maßnahmen vorzunehmen, bedürfen also zu ihrer innerstaatlichen Vollziehung eines konkretisierenden Durchführungs- bzw. Ausführungsgesetzes. Der Erlaß eines solchen Durchführungsgesetzes stellt keine echte Transformation dar, weil es an deren Voraussetzungen, einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Vertragsbestimmungen nach Adressatenaustausch[2], fehlt.

2. Einer eigentlichen Transformation fähig sind die sog. unmittelbar anwendungsfähigen Verträge, deren Vertragsbestimmungen hinreichend konkret sind, um ohne weiteres in staatliches Recht umgesetzt werden zu können[3]. In diesen Verträgen verpflichten sich die Vertragspartner, ihre Rechtsunterworfenen mit bestimmten, im Vertrag bereits inhaltlich festgelegten Berechtigungen und Verpflichtungen auszustatten. Diese im Vertragstext bereits vorformulierten innerstaatlich zu erlassenden Bestimmungen können, da die deutschen Länderverfassungen keine "antizipierte Transformation" in der Art des Art. 25 GG vorsehen, in der Weise transformiert werden, daß der Vertrag als ganzer kurzerhand zu innerstaatlich geltendem Recht erklärt und mit Gesetzeskraft veröffentlicht wird[4].

---

1) Zum Begriff des unmittelbar und nicht unmittelbar anwendungsfähigen Vertrages vgl. Pigorsch, S. 83 f; ferner Böhmer, S. 4 ff; Mosler, VR in der Praxis, S. 19 f; s. auch Armbruster, Gutachten, S. 31.
2) Mosler, VR in der Praxis, S. 19 f.
3) s. auch Bachof, Gutachten, S. 8 f.
4) zur Form des Transformationsaktes vgl. H.-E. Giese, S. 118/119.

Neuerdings ist gegen die strenge Transformationstheorie geltend gemacht worden, daß eine Umsetzung von zwischenstaatlichem Recht in innerstaatliches Recht keine zwingende Konsequenz einer dualistischen Konzeption sei, sondern zur Herbeiführung der innerstaatlichen Verbindlichkeit eines Vertrages ein innerstaatlicher Anwendungsbefehl[1] bzw. Vollzugsbefehl[2] genüge, der eine Transformation im herkömmlichen Sinne ersetze. Der Einheit des Vertrages und des dem Vertrag wesentlichen Synallagma entspreche es am besten, ihn als eine besondere Rechtsmasse, als innerstaatlich vollziehbares Völkerrecht in der staatlichen Rechtsordnung in Geltung zu setzen, ohne den auf eine Verpflichtung oder Berechtigung der Rechtsunterworfenen des Staates abzielenden Vertragsinhalt in innerstaatliches Rehht umzuwandeln.[3]
Nach dieser Lehre bleibt der Vertrag auch im innerstaatlichen Bereich zwischenstaatliches Recht, also eine selbständige Rechtsquelle neben dem innerstaatlich gesetzten Recht. Der Geltungsbereich des zwischenstaatlichen Vertragsrechts werde lediglich von der zwischenstaatlichen auf die innerstaatliche Ebene erstreckt, sei also Inkorporierung des völkerrechtlichen Vertragsinhalts in das innerstaatliche Recht durch Änderung seines Geltungsbereichs, nicht Umformung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht[4].

---

1) vgl. insbes. Erich Kaufmann, Gedächtnisschr.f. W. Jellinek, S. 445 ff; Mosler, VR in der Praxis, S. 16 ff; ihnen folgend für den Bereich des Zwischenländerrechts Armbruster, Gutachten, S. 35 ff. Auch H.-E. Giese, S. 116 ff, 142, der sich auf Mosler beruft, scheint sich der Lehre vom Anwendungsbefehl anzuschließen, folgt aber im Ergebnis doch der strengen Transformationslehre, indem er eine innerstaatliche Inkraftsetzung eines Vertrages durch Anwendungsbefehl - ohne Umwandlung in staatliches Recht - nur bei Verwaltungsabkommen für möglich hält, dagegen bei Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, ein förmliches Landesgesetz verlangt (S.118-121)
2) vgl. den Bericht von Partsch, a.a.O.; ferner Böhmer, S. 45 ff.
3) Erich Kaufmann, a.a.O., S. 448; Partsch, S. 28.
4) vgl. Armbruster, Gutachten, S. 42.

Eine Ersetzung der Transformation durch sogen. Inkorporation mittels staatlichen Anwendungsbefehls kommt jedoch rechtssystematisch allenfalls für die - noch zu behandelnden - Verträge in Betracht, die normative, gesetzesähnliche Bestimmungen enthalten, die bereits unmittelbar an die Rechtsunterworfenen oder Staatsorgane der beteiligten Staaten adressiert sind, bei denen also der staatliche Gesetzgeber bei der innerstaatlichen Ingeltungsetzung einen Adressatenaustausch nicht mehr vornehmen muß.

Bei den Verträgen, die ausschließlich die Staaten als Subjekte des zwischenstaatlichen Rechts zu einem bestimmten Rechtssetzungsverhalten verpflichten, bedarf es dagegen, um die Rechtsunterworfenen zu binden, stets einer Umadressierung, die eines förmlichen, vom innerstaatlichen Gesetzgeber zu erlassenden Transformationsaktes bedarf.

Die These, daß auch bei diesen Verträgen eine Inkorporation möglich sei, indem durch den staatlichen Anwendungsbefehl "die Verpflichtung, die den Staat als Ganzes nach außen trifft, ... mit staatlicher Autorität für jeden, den es angeht", wiederholt werde,[1] ist nicht haltbar. Das hieße, daß die Normadressaten einer völkerrechtlichen Norm durch staatlichen Akt ausgetauscht werden könnten, daß der Inhalt einer völkerrechtlichen Verpflichtung durch den Staat geändert werden könnte. Das ist aber rechtlich nicht möglich, da - bei Zugrundelegung einer dualistischen Konzeption - der Geltungsbereich und Inhalt einer völkerrechtlichen Norm ausschließlich vom Völkerrecht selbst, nicht aber von der staatlichen Rechtsordnung bestimmt werden kann. Will der Staat eine ihn nach außen treffende Verpflichtung zur Rechtssetzung für die, die es angeht, wiederholen, so setzt er damit notwendig neues und zwar staatliches Recht, kann aber nicht den Geltungsbereich der völkerrechtlichen Norm als solchen erweitern.

---

1) Mosler, VR in der Praxis, S. 17; Armbruster, Gutachten, S. 41.

cc) Die Form der Transformation nach Länderrecht[1)]

Wie für Bayern ist auch für andere deutsche Länder die Frage streitig, ob eine Transformation nur durch formelles Landesgesetz erfolgen kann oder ob ein einfacher Landtagsbeschluß genügt.
Anders als Art. 59 Abs. 2 GG, der für den Zustimmungsbeschluß - und damit gleichzeitig auch für das uno actu in ihm enthaltene Vertragsgesetz - Gesetzesform vorschreibt, ist in keiner der Länderverfassungen für den Zustimmungsbeschluß der Parlamente zum Abschluß von Staatsverträgen Gesetzesform ausdrücklich vorgeschrieben[2)].
Entweder enthalten nun diese Bestimmungen der Landesverfassungen nur eine Ratifikationsermächtigung an die vertragsschließenden Organe - ohne die Frage der Form der Transformation zu berühren - oder ist auch hier im Zustimmungsbeschluß zugleich ein das formelle Gesetz ersetzender Gesetzgebungsakt besonderer Art zu sehen[3)].

Da es sich bei der Transformation funktionell um echte Normsetzung handelt, kann zwar "im Zweifel" angenommen werden, daß es des normalen, von der jeweiligen Landesverfassung vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahrens bedarf, wenn nicht die Auslegung der Verfassung eine andere Rechtsform der Transformation ergibt.
Zu weit geht es aber, von einem allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatz auszugehen, daß eine Transformation grundsätzlich eines Gesetzes im formellen Sinne bedürfe, wenn nicht im Einzelfall ausdrückliche verfassungsrechtliche Sondernormen vorlägen[4)]. Einen allgemeinen, gewissermaßen vorverfassungsrechtlichen Grund-

---

1) Vgl. die Darstellung der landesrechtlichen Transformationsnormen bei Rudolf, VR u. deutsches Recht, S. 231 ff.
2) vgl. zB Art. 66 der Verf.f.NRW; Art.103 der Verf.v. Hessen.
3) vgl. Armbruster, Gutachten, S. 53.
4) so aber ausdrücklich das VerwG München,zit.in Urteil des Bayer.VerwGH v.11.6.1964,S.6; ebenso H.Schneider VVDStRL 19,24; ders., DÖV 1957,647; Franz Mayer, Gutachten, S. 25; Vogels, Anm.2 zu Art.66 der Verf. v.NRW; Süsterhenn-Schäfer, Anm.5 zu Art.101 der Verf.v.Rheinland-Pfalz; Nebinger, Anm.2 zu Art. 74 der Verf. v.Baden-Wrttg.; H.-E.Giese, S. 121.

satz, daß die Transformation in dem für die Landesgesetze vorgeschriebenen Verfahren zu erfolgen habe, gibt es nicht[1].

Die Behauptung, daß die Vorstellung von der Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Transformation in der deutschen Staatspraxis und Lehre so gefestigt gewesen sei, daß es bei später erlassenen Verfassungen einer besonderen verfassungsrechtlichen Vorschrift über die Form der Transformation nicht mehr bedurft habe[2], ist nicht zutreffend. So wurde etwa zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung von einem nicht unerheblichen Teil der Staatsrechtslehre in dem bloßen Zustimmungsbgeschluß des Reichstags gem. Art. 45 Abs.3 WRV der zum Vollzug des Vertrages erforderliche gesetzgeberische Willensakt gesehen und ihm die Qualität eines Transformationsgesetzes zuerkannt[3]. Der innerstaatliche Verfassungsgeber ist bei Regelung der Frage, in welcher Form transformiert werden muß, autonom[4].

Die Landesverfassungsgeber können das Transformationsverfahren abweichend vom normalen Gesetzgebungsverfahren regeln, sofern sie dabei die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze des Art. 28 GG beachten. Aus dem allgemeinen, den Ländern vorgegebenen Demokratie- und Rechtsstaatsgebot ergibt sich nicht, daß eine Transformation stets in Gesetzesform erfolgen muß, denn von den genannten Prinzipien aus gesehen besteht zwischen einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren und dem Beschlußverfahren bei Staatsverträgen kein wesentlicher Unterschied[5].

---

1) vgl. insbes. Bachof, Gutachten, S.8,10; Urteil des Bayer.VerwGH vom 11.6.1964,S.23; BVerwG DVBl 1966, 566 ff, 567/568.
2) so Franz Mayer, Gutachten, S. 25; dazu auch Armbruster, Gutachten, S. 56 f;
3) ZB. Anschütz, Anm.10 zu Art.45 WRV; weitere Nachweise bei Armbruster, Gutachten, S. 55.
4) so auch Bachof, Gutachten, S. 10; Urteil des Bayer. VerwGH vom 11.6.1964, S.23 f.
5) Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 g cc zu Art.66 Verf. v.NRW; Urteil des Bayer.VerwGH v. 11.6.1964, S.26; BVerwG DVBl 1966, 566 f, 567/568.

Die herkömmlich anerkannten materiellen Erfordernisse des normalen Gesetzgebungsverfahrens wie die Unterrichtung der Parlamentsmitglieder über den Gesetzestext, die parlamentarische Diskussion und Beratung, die Öffentlichkeit des Verfahrens, der Kontrolleffekt, denen nach Art. 28 Abs. 1 GG auch das Gesetzgebungsverfahren in den Ländern genügen muß, werden durch die in der Landesverfassung vorgesehene beschlußmäßige Zustimmung zu Staatsverträgen in ausreichendem Maße gewahrt[1]. So bestimmt etwa die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags, daß Staatsverträge wie Gesetzesvorlagen zu behandeln sind, dh. es wird die Zustimmung zu Staatsverträgen wie bei förmlichen Gesetzen erst nach dreimaliger Lesung erteilt[2]. Daß die Geschäftsordnung des Landtags von Nordrhein-Westfalen nur eine einmalige Lesung vorsieht, ist nur eine rechtstechnische Abweichung, die das demokratische Prinzip nicht berührt. Die Zahl der Lesungen gehört nicht zu den traditionellen Prinzipien des Gesetzgebungsverfahrens, die der Disposition des Landesverfassungsgebers entzogen sind[3].
Daß im Gegensatz zum normalen Gesetzesbeschluß die Feststellung des Gesetzesinhalts durch Bezugnahme auf den schon vorher unterzeichneten Vertragstext erteilt wird, und daß dieser Vertragstext im einzelnen der Disposition des Landtags entzogen ist, dh. keine Änderungsanträge gestellt werden können, ist eine Besonderheit, die sich aus der Natur der nach außen gerichteten vertragsschließenden Gewalt ergibt[4]. Die Parlamente können den von den vertretungsberechtigten Organen ausgehandelten Vertragsergebnissen nur zustimmen oder sie ab-

---

1) So Urteil des Bayer.VerwGH v.11.6.1964,S.26 in bezug auf Art.72 Abs.2 BV; Armbruster, Gutachten, S. 61 f, 65; Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 g cc zu Art.66 der Verf.v.NRW.
2) Urteil des Bayer.VerwGH v.11.6.1964,S.26; Armbruster, Gutachten, S.61 ff;
3) Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 g cc zu Art.66 Verf.v. NRW.
4) so auch Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 9 g cc zu Art. 66 Verf.v.NRW.

lehnen, nicht aber selbst zwischen(glied)staatlich verhandeln[1]. Etwas anderes würde auch nicht gelten, wenn die innerstaatliche Ingeltungsetzung durch förmliches Transformationsgesetz zu erfolgen hätte.

Aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Erwägungen steht also nichts entgegen, die betreffenden Landesverfassungsvorschriften in dem Sinne zu verstehen, daß der Zustimmungsbeschluß des Parlaments zugleich auch als ein die Transformation bewirkender Legislativakt anzusehen ist, der ein zusätzliches förmliches Transformationsgesetz entbehrlich macht.
Als ein Indiz für die Verfassungskonformität dieser Auslegung wird es angesehen werden können, daß die die Vertragszustimmung regelnden Verfassungsbestimmungen unter dem Titel "Gesetzgebung" aufgeführt sind[2]. Ferner kann als ein wichtiger Hinweis für die Richtigkeit dieser Auslegung - worauf mehrfach hingewiesen worden ist[3] - die Staatspraxis der betreffenden Länder herangezogen werden: nach bayerischer Staatspraxis wurde ein förmliches Transformationsgesetz niemals für erforderlich gehalten[4]. Auch in Nordrhein-Westfalen wird der Zustimmung gemäß Art. 66 Satz 2 der Verfassung, die regelmäßig nur in Beschlußform erteilt wird, der Transformationscharakter zuerkannt[5]. Diese Staatspraxis kann keinesfalls als ungewöhnlich angesehen werden, da sie, wie bereits erwähnt, mit der Entwicklung des deutschen Staatsvertragsrechts in Zusammenhang steht.

---

1) vgl. Urteil d. Bayer.VerwGH v.11.6.1964,S.26.
2) wie es für Art. 72 Abs.2 BV und Art. 66 der Verf.v. NRW zutrifft. So auch Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Anm.4 zu Art. 72 BV;
3) insbes. Bachof, Gutachten, S. 10; Armbruster, Gutachten, S. 51 ff; Urteil des Bayer.VerwGH v.11.6.1964 S.26;
4) vgl. insbes. Armbruster, Gutachten, S. 57 ff.
5) vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 9 g cc zu Art. 66 der Verf.v. NRW.

Es wird deshalb in diesen Ländern nicht als Verfassungsverstoß angesehen werden können, wenn dem zustimmenden Landtagsbeschluß zugleich die Transformationsfunktion beigelegt wird.
Soweit dagegen in anderen Bundesländern[1] der parlamentarische Zustimmungsbeschluß nicht im Abschnitt "Gesetzgebung" geregelt ist, und auch in der Praxis daran festgehalten wird, die Zustimmung durch förmliches Gesetz zu erteilen, wird die gegenteilige Auffassung gelten müssen.

d) Der Begriff des rechtssetzenden Vertrages

In der neueren Völkerrechtspraxis werden sog. rechtssetzende Verträge[2] geschlossen, deren normativer Teil nach Art innerstaatlicher Gesetze Bürger der betreffenden Vertragsstaaten im Verhältnis zu anderen Bürgern, juristischen Personen oder zum Staat selbst mit Rechten und Pflichten ausstattet.
Derartige Verträge sind auch im Zwischenländerbereich zumindest theoretisch möglich. Ihre grundgesetzliche Zulässigkeit einmal unterstellt, wäre bei ihnen, soweit sich die normativen Vertragsbestimmungen bereits unmittelbar an die rechtsunterworfenen Individuen der beteiligten Staaten wenden, ein Austausch des Adressatenkreises im Wege einer Transformation nicht mehr möglich noch auch notwendig[3].

---

1) zB. Hamburg (Art.43 S.2); Hessen (Art.103 Abs.2); Baden-Württemberg (Art.50).
2) vgl. zum Begriff Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S.15 f; ähnlich der Begriff des normativen Vertrages bei Bachof, Gutachten, S. 30 ff, der aber zusätzlich noch die Verträge einbezieht, die - in Anlehnung an Verdross VR S.4 - internes Staatengemeinschaftsrecht begründen.
Der Begriff des rechtssetzenden Vertrages ist dem des normativen Vertrages vorzuziehen, da als normative Verträge auch solche bezeichnet werden, die Normen für das Verhalten zweier oder mehrerer Staaten untereinander enthalten oder die Rechtswirkungen auch gegenüber nicht beteiligten Staaten entfalten (vgl. Dahm, VR Bd.III, S.117, 119; Bd.I, S.22 ff.).
3) vgl. Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S.15/16 Bachof, Gutachten, S. 33.

Auch soweit normative Vertragsbestimmungen den Staat selbst gegenüber seinen Rechtsunterworfenen zu einem bestimmten Verhalten berechtigen oder verpflichten, bedarf es keines Adressatenaustauschs bzw. einer Transformation, da der Staat, indem er als Völkerrechtsperson im rechtsgeschäftlichen Teil des rechtssetzenden Vertrages die Verpflichtung übernimmt, den normativen Teil des Vertrages in Geltung zu setzen, zugleich in seiner Eigenschaft als Landesrechtsperson den anderen Adressaten der normativen Bestimmungen gegenüber verspricht, sich vertragsgemäß zu verhalten[1].

Ist der normative Teil rechtssetzender Verträge nicht transformierbar, so fragt sich, wie er im Herrschaftsbereich der beteiligten Staaten in Geltung zu setzen ist. Die Wirkung im innerstaatlichen Bereich tritt nicht automatisch ein, sondern es bedarf auf jeden Fall eines innerstaatlichen Aktes, der die Befolgung der betreffenden Normen anordnet.
Bei der Frage, in welcher Weise die normativen Bestimmungen im innerstaatlichen Herrschaftsbereich verbindlich gemacht werden können, stehen den Staaten rechtstechnisch zwei Möglichkeiten offen:

aa) Parallelisation

Die bereits an die Individuen oder Staatsorgane gerichteten zwischenstaatlichen Normen können durch Erlaß völkerrechts- bzw. zwischenländerrechtsparallelen Landesrechts rezipiert werden[2]. In diesem Fall werden zwischen (glied)staatliche Normen mittels der originären Rechtssetzungsmacht des Landes als landesrechtliche

wiederholt.

1) Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S.16/17;
2) Parallelisation bildet wie die Transformation einen Unterfall der Rezeption, dh.in beiden Fällen wird zwischenstaatliches Recht aus eigener Rechtssetzungsgewalt des Staates in Kraft gesetzt. Im Gegensatz zur Parallelisation muß bei der Transformation der Adressatenkreis verändert werden. vgl. Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S. 17 Fußn.6.

bb) Inkorporation

Als zweite Möglichkeit kommt in Betracht, daß die staatliche Rechtsordnung die normativen Bestimmungen rechtssetzender Verträge in den Bereich des staatlichen Rechts inkorporiert, dh zwischen(glied)staatliches Recht als solches in ihrem Herrschaftsbereich beachten und anwenden läßt[1].
In diesem Fall duldet der Landesgesetzgeber, daß seinen Rechtsunterworfenen und Staatsorganen von einer nicht seiner eigenen Rechtsordnung angehörenden Rechtsautorität Rechte und Pflichten auferlegt werden. Mittels des Anwendungsbefehls weist er seine Organe an, die durch den zwischen(glied)staatlichen Vertrag erzeugten Rechtssätze zu befolgen[2].
Dieser Anwendungsbefehl bedarf seiner Rechtsnatur nach nicht der Rechtsform eines Gesetzes, da er - anders als die Parallelisation, nicht Recht schafft, sondern Recht zu vollziehen anordnet. Losgelöst von der zwischen(glied)staatlichen Norm hat der Anwendungsbefehl keinen selbständigen normativen Inhalt[3]. Es genügt deshalb grundsätzlich ein einfacher Parlamentsbeschluß[4], sofern nicht die einzelne Landesverfassung für den Anwendungsbefehl eine bestimmte Rechtsform vorschreibt.

Gegenüber der Vollzugslehre ist hervorzuheben, daß nur die echten normativen Bestimmungen rechtssetzender Verträge einer Inkorporation in das Landesrecht fähig sind, nicht aber jeder sonstige "normative Vertragsinhalt"[5], der nur die Staaten als Subjekte des zwischen(glied)staatlichen Rechts zu einem bestimmten Rechtssetzungsverhalten verpflichtet, mag dieses auch im Vertrag inhaltlich bereits vorskizziert sein.
Die Vollzugslehre bzw. die Lehre vom Anwendungsbefehl greift, um die Vorteile der Inkorporation auch den

---

1) vgl. Hoffmann, Strafrechtliche Verantwortung, S.17.
2) zur Funktion des Anwendungsbefehls Armbruster, Gutachten, S. 42; Partsch, S. 22 ff.
3) Partsch, S. 22.
4) vgl. Armbruster, Gutadhten, S. 44/45; 52; Partsch, S. 21.
5) vgl. diese Bezeichnung bei Armbruster, Gutachten, S. 31 und passim.

letztgenannten Verträgen zu sichern, zu der Fiktion, daß auch sie rechtssetzende Verträge seien, indem sie einen anderen Adressatenbegriff zugrunde legt: auch die von einem zwischenstaatlichen Vertrag "ins Auge gefaßten Rechtssubjekte" seien unmittelbar Adressaten der zwischenstaatlichen Berechtigungen und Verpflichtungen, so daß auch bei diesen Verträgen eine einfache Inkorporation mittels Anwendungsbefehl möglich sei[1].
Gegen diese auf pragmatischen Erwägungen beruhende Konstruktion bestehen erhebliche Bedenken. Mit der Anerkennung rechtssetzender Verträge ist nicht gesagt, daß nun jeder Vertrag, der als Endfolge Rechte und Pflichten der einzelnen Landesunterworfenen begründen soll, als rechtssetzender Vertrag gewollt sein muß. Es kann vielmehr gerade dem Willen der Vertragspartner entsprechen, Rechtswirkungen eines Vertrages erst durch eine Transformation eintreten zu lassen, dh.durch einen eigenen Akt des Landesgesetzgebers, der als Landesrecht in vollem Umfang der Landesrechtsordnung eingegliedert und konform zu ihr interpretiert werden muß.[2]
Ein echter rechtssetzender Vertrag wird nur in Ausnahmefällen anzunehmen sein, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß die Vertragspartner eine einheitliche, hinsichtlich des Beginns, der Beendigung, der Auslegung gemeinsamen Grundsätzen unterliegende Rechtssetzung in ihren Staaten garantieren wollen.

cc) Parallelisation oder Inkorporation nach Länderrecht

Ebenso wie Art. 59 Abs.2 GG[3] geben auch die entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen keine Antwort auf die Frage, ob gesetzesähnliche Bestimmungen rechtssetzender Verträge durch Parallelisation (Umgießung in Landesrecht) oder durch Inkorporation (Befehl zur Anwendung zwischengliedstaatlicher Normen) im Landeshoheitsbereich in Geltung zu setzen sind.

---

1) vgl. insbes. den Bericht von Partsch, S.20.
2) vgl. dazu Bachof, Gutachten, S.34.
3) vgl. zu Art. 59 Abs.2 GG Partsch, S. 48 ff, 158.

Immerhin lassen sich die betreffenden Landesverfassungsnormen eher als Art. 59 Abs. 2 GG hinsichtlich der rechtssetzenden Verträge im Sinne der Inkorporationslehre deuten, da sie - anders als Art. 59 Abs. 2 GG - nicht verlangen, daß die Zustimmung zu einem Staatsvertrag in Form eines Gesetzes erteilt wird.
Für eine Parallelisation könnte zwar sprechen, daß sie sich ohne Bruch in das System der bei rechtsgeschäftlichen Verträgen vorzunehmenden Transformation einpassen würde.
Dieser Gesichtspunkt hat aber keine durchschlagende Bedeutung, da es sich gerade als sinnvoll erweisen kann, für die rechtsgeschäftlichen Verträge die Transformation, für die rechtssetzenden Verträge die Inkorporation in einem System nebeneinander anzuwenden, um die Vorteile beider Verfahren für die vertragschließenden Länder nutzbar zu machen. Soll nach dem Willen der Vertragspartner nicht in jedem Land eine auf einer anderen Geltungsgrundlage beruhende, von Land zu Land evtl. unterschiedlich zu interpretierende, von den zwischengliedstaatlichen Geboten unabhängige Rechtsnorm entstehen - wie es bei der Parallelisation der Fall wäre -, sondern soll eine einheitliche, nach zwischengliedstaatlichen Gesichtspunkten auszulegende Norm geschaffen werden, so bleibt nur der Weg, die normative Vertragsbestimmung als solche in der Landesrechtsordnung für anwendbar zu erklären[1].
Auch bundesrechtliche Gesichtspunkte könnten für die Auslegung der betreffenden Landesverfassungsvorschriften im Sinne der Inkorporationslehre sprechen:
Aufgrund der Einordnung der Länder in das bundesstaatliche Gesamtsystem gilt für sie in stärkerem Maße als im Völkerrecht[2] das Prinzip, daß sie Zwischenländervertragsrecht so anzuwenden haben, daß möglichst keine Divergenz zwischen Landesrecht und Zwischenländerrecht entsteht. Das bundesstaatliche Rechtsstaatsgebot, das sowohl in den Ländern als auch im Zwischenländerbereich

---

1) vgl. Partsch, S. 110; Armbruster, Gutachten, S.38 ff; beide allerdings im Zusammenhang mit der - oben kritisierten - Vollzugslehre.
2) vgl. dazu Partsch, S. 43.

gilt, drängt, soweit die Länder nach außen die Verpflichtung übernommen haben, bestimmte Normen im Landesbereich in Geltung zu setzen, zu einer größtmöglichen Homogenität zwischen Vertragsrecht und Landesrecht.
Eine diesem Grundsatz entsprechende Interpretation der einschlägigen Landesverfassungsnormen müßte bei rechtssetzenden Verträgen zugunsten einer Inkorporation ausfallen, da sie im Vergleich zu einer Parallelisation zu einer stärkeren Normenharmonie zwischen Landesrecht und Zwischenländerrecht führt[1].
Sind rechtssetzende Verträge bundesrechtlich zugelassen, so ist deren Vollziehung durch parallele Landesgesetzgebung weder erforderlich noch auch wegen der Möglichkeit rechtlicher Divergenzen mit den Vertragsnormen tunlich[2]. Daher kann im Zweifel davon ausgegangen werden, daß eine Landesverfassung normative Bestimmungen rechtssetzender Verträge als solche im Landesbereich gelten lassen will, wobei der Zustimmungsbeschluß des Landtages außer der Vertragsschließungsermächtigung auch den Vollzugsbefehl an die rechtsanwendenden Organe des Landes enthält.
Soweit sich die Länder bei einem zwischengliedstaatlichen Vertragsabschluß die Möglichkeit vorbehalten wollen, die zwischenländerrechtlich vereinbarten Gebote durch eigene, auf ihrer originären Rechtssetzungsgewalt beruhende Akte zu verwirklichen, steht es ihnen frei, die Form des nur die Staaten als solche verpflichtenden (transformationsbedürftigen) Vertrages zu wählen.

3) Verhältnis Vertrag - Landesgesetz

Soweit ein Zwischenländervertrag in das Landesrecht transformiert worden ist, bzw. mittels landesrechtlichen Anwendungsbefehls inkorporiert worden ist, ergibt sich die Frage, in welchem Verhältnis eine aufgrund des

---

1) ähnlich Bachof, Gutachten, S. 33; vgl. auch die entsprechenden Feststellungen bei Partsch, S. 43/44 für das Verhältnis von Transformation zu Inkorporation.
2) so Bachof, Gutachten, S. 33.

Vertrages bzw. durch den Vertrag gesetzte Norm zu einer dem Vertrag widersprechenden früher oder später erlassenen Landesrechtsnorm steht, dh. welche von zwei sich widersprechenden Normen in einem Konfliktsfalle anzuwenden ist.

Zunächst gilt auch im Verhältnis von Vertragsgesetz bzw. Transformationsgesetz zu Landesgesetz der allgemeine Grundsatz, daß die spätere Norm der früheren, die spezielle der generellen Norm vorgeht[1].
Durch einen in Landesrecht transformierten Zwischenländervertrag wird entgegenstehendes älteres Landesrecht - jedenfalls für die Dauer der Gültigkeit des Vertrages[2] - außer kraft gesetzt[3].
Das gleiche gilt auch bei der Inkorporation normativer Zwischenländerbestimmungen in das Landesrecht. Auch wenn derartige Bestimmungen als solche durch einen Befehl der Legislative im Landesrecht für anwendbar erklärt werden, kann das Verhältnis zwischen ihnen und den Normen des Landesrechts nach dem genannten Grundsatz bestimmt werden, da "lex" im Sinne dieses Grundsatzes auch die inkorporierte normative Vertragsbestimmung ist[4].

Die größere Bedeutung kommt der Frage zu, in welchem Verhältnis ein dem Vertrag widersprechendes späteres Landesgesetz zu einem Vertragsgesetz oder zu dem kraft Inkorporation als solchem innerstaatlich anwendbaren Zwischenländervertragsrecht steht. Es ist zu prüfen, ob auch für diesen Fall die oben genannte Kollisionsregel gilt, also ein späteres Landesgesetz das Vertragsgesetz außer kraft setzen kann oder ob ein Land aufgrund der Vertragsbindung gehindert ist, dem Zwischenländervertrag materiell widersprechendes Recht zu setzen.

---

1) Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 i zu Art.66 der Verf. von NRW.
2) so einschränkend Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm.9 i zu Art.66 der Verf. v.NRW; Schneider, VVDStRL 19,15.
3) ohne die genannte Einschränkung H.-E.Giese, S.134.
4) vgl. Partsch, S. 95.

a) Geltungsvorrang des Vertragsrechts

aa) nach deutschem Recht

Es wurde bereits festgestellt, daß es keinen Satz des ungeschriebenen deutschen Bundesrechts gibt, der dem Vertragsrecht einen Rang über dem Länderrecht zuweist. Es gibt auch keine bundesstaatliche Norm, die die Länder verpflichtet, dem Zwischenländervertrag im Verhältnis zum Landesrecht einen bestimmten Rang einzuräumen, bzw. sie hindert, dem Zwischenländervertrag materiell widersprechendes Recht zu setzen. Das bundesstaatliche Gebot zu wechselseitiger Rücksichtnahme und der Grundsatz der Bundestreue wird durch das vertragswidrige Verhalten eines Landes gegenüber seinem Partner nicht tangiert[1]. Wie der allgemeine Treuegrundsatz verpflichtet er zwar die Gliedstaaten zu wechselseitiger Vertragstreue, macht aber treuwidrige Akte eines Vertragspartners nicht ohne weiteres nichtig.
Es ist vielmehr den Verfassungen der Länder belassen, dem zwischengliedstaatlichen Vertragsrecht einen beliebigen Rang innerhalb der formalen Rangordnung der landesrechtlichen Rechtsquellen zuzuweisen, dh.der Rang des Vertragsrechtes wird durch landesrechtlichen Rangeinstufungsbefehl bestimmt. Die Länder sind lediglich kraft Zwischenländerrechts gehalten, den grundsätzlichen Geltungsanspruch der zwischenländerrechtlichen Verpflichtungen nicht zu durchkreuzen[2].

bb) Vereinigte Staaten

Etwas anderes gilt in den Vereinigten Staaten: Hier kommt aufgrund der "contract-inpairment-clause"[3], die bestimmt, daß kein Gliedstaatsgesetz die bindende Kraft von Verträgen schmälern darf, dem "interstate compact" nach herrschender Meinung kraft Bundesverfassungsrechts ein Rang über dem gliedstaatlichen Recht zu[4].

---

1) so H.Schneider, VVDStRL 19,S.15.
2) Das gilt sowohl für die Transformation als auch für die Inkorporation; vgl. dazu grundsätzlich Partsch, S. 60, 93/94.
3) Art.I,sec.10,cl.1 der Verf.der Verein.Staaten.
4) vgl. Thursby, S.51 ff und die dort zitierten Entscheidungen;Cowles, Recueil des Cours, Bd.74,S.722/723; s. auch H.-E. Giese, S.46 f.

Ein dem Vertrag widersprechendes späteres Landesgesetz ist somit ungültig[1]. Aufgrund dessen werden einem gültig zustande gekommenen und vom Bundeskongreß genehmigten zwischengliedstaatlichen Vertrag alle bindenden Wirkungen eines gültigen "federal law" zugesprochen[2].

cc) Schweiz

Auch die schweizerische Staatspraxis scheint den Konflikt des verfassungsrechtlich gültig zustande gekommenen Konkordats mit dem kantonalen Gesetz eindeutig zugunsten des Vertrages gelöst zu haben. Nach allgemein geltenden Rechtsgrundsätzen soll das Konkordatsrecht als gemeinsam vereinbartes Recht dem Recht jedes am Konkordat beteiligten Kantons vorgehen, wobei widersprechendes (früheres) kantonales Recht aber nicht als aufgehoben, sondern nur für die Geltungsdauer des interkantonales Vertrags als suspendiert angesehen wird[3]. Dagegen soll das dem Vertrag widersprechende spätere kantonale Gesetz ohne weiteres unwirksam sein, weil es in einem Kanton (verbindliches) konkordatswidriges Recht nicht geben könne[4]. Interkantonales Vertragsrecht steht somit, was insbesondere für die rechtssetzenden Verträge mit unmittelbar normativer Wirkung von Bedeutung ist, in der Normenhierarchie zwischen Bundes- und kantonalem Recht[5].

---

1) Cowles, Receuil des Cours, Bd.74, S.722.
2) Schwartz, S. 85.
3) Burckhardt, Komm., S.78; Fleiner-Giacometti, S.162; Schaumann, VVDStRL 19,110;
4) Burckhardt, Komm., S. 78; Schaumann, VVDStRL 19,111; s. auch H.-E. Giese, S. 37; a.A. Bolle, S.146; der nur eine Pflicht der Kantone anerkennt, dem Konkordat widersprechendes Landesrecht nicht zu erlassen bzw. aufzuheben. Er scheint es ähnlich wie das völkerrechtswidrige innerstaatliche Recht als kantonalrechtlich gültig anzusehen.
5) s.auch Jesch, JZ 1961, 34.

b) Anwendungsvorrang nach deutschem Länderrecht

Da es an einem auf Bundesrecht oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen beruhenden Geltungsvorrang fehlt, bleibt zu prüfen, ob dem Vertragsrecht von der Landesrechtsordnung selbst ein Vorrang vor den Landesgesetzen eingeräumt ist (Anwendungsvorrang)[1].
Bezüglich des Verhältnisses Völkerrecht-innerdeutsches Recht wird von einem Teil der Lehre[2] die Auffassung vertreten, daß der Satz pacta sunt servanda aufgrund des Art. 25 GG Bestandteil des innerdeutschen Rechts mit Rang über den Bundesgesetzen sei und demgemäß auch dem Vertragsrecht ein Rang über den Bundesgesetzen zukommen müsse. Ein Staat sei durch den Grundsatz der Vertragstreue, soweit er Bestandteil seines innerstaatlichen Rechts sei, gehindert, die innerstaatliche Wirksamkeit des Vertragsrechts ohne den vorherigen Wegfall der zwischenstaatlichen Verpflichtung wieder aufzuheben[3].
Wäre dementsprechend der Grundsatz pacta sunt servanda auch Bestandteil des internen Länderrechts und käme dem Grundsatz der genannte Inhalt zu, so könnte damit dem zwischengliedstaatlichen Vertragsrecht von Landesverfassungsrechts wegen ein Rang über den Landesgesetzen eingeräumt worden sein.
Wie im Problemkreis Völkervertragsrecht-innerstaatliches Recht muß auch für das Verhältnis Zwischenländervertrag-Landesgesetz bezweifelt werden, ob dem Satz pacta sunt servanda seinem Inhalt nach eine im innerstaatlichen Recht wirkende Rangeinstufung entnommen werden kann. Aus seinem Inhalt müßte sich unzweideutig ergeben, daß er das Verhältnis von Vertragsrecht zu Gesetzesrecht zu regeln beansprucht.
Das ist nicht der Fall, da er in seiner Funktion als Rechtsbildungsregel keine innerstaatliche, sondern nur

---

1) vgl. die entsprechende Fragestellung bei Partsch, S. 93 ff.
2) E.Kaufmann, Gedächtnisschr.f. W.Jellinek, S. 453f; Mangoldt-Klein, Anm.III 2 b zu Art. 25 GG; s. auch die Nachweise bei H.-E. Giese, S. 135.
3) vgl. die bei Partsch, S. 72 f, 78 f zit. Meinungen.

zwischenstaatliche Bedeutung hat. Der Grundsatz pacta sunt servanda besagt nur, daß sich die Staaten vertragstreu verhalten müssen, daß sie gehalten sind, einen vertragswidrigen Zustand zu beseitigen. Ebensowenig wie im Zivilrecht dem Grundsatz der Vertragstreue entnommen werden kann, daß die einem Vertrag zuwiderlaufenden Rechtsakte nichtig sind, kann auch aus dem die Zwischenländerverträge betreffenden Gebot gefolgert werden, daß die dem Vertrag widersprechenden Landesgesetze ungültig sind[1]. Es muß vielmehr auch im Verhältnis von Ländervertragsrecht zu Länderrecht von der allgemeinen Vermutungsregel ausgegangen werden, daß der Rang des ins Länderrecht transformierten bzw. inkorporierten Vertragsrechts sich nach dem Rang der übernehmenden Rechtsquelle richtet[2], dh. das transformierte bzw. inkorporierte Vertragsrecht mit dem Landesgesetz auf gleicher Rangstufe steht. Es gilt die allgemeine Kollisionsregel, daß das spätere Landesgesetz das frühere Transformationsgesetz bzw. den Anwendungsbefehl außer Kraft setzt. Es ist trotz Vertragswidrigkeit innerstaatlich gültig[3]. Der Landesgesetzgeber ist zur Disposition über den Normbestand auch dort befugt, wo eine vertragliche Bindung besteht, es sei denn, daß mit der vertragswidrigen Rechtssetzung zugleich Bundesrecht tangiert wird.

Allerdings ist denkbar, daß der Landesgesetzgeber beim Erlaß des speziellen Transformations- oder Inkorporationsaktes diesem einen Rang über den Landesgesetzen zuweist und sich damit auch nach innen bindet, kein vertragswidriges Landesgesetz zu erlassen.
Durch ein dem Zwischenländervertrag widersprechendes späteres Landesgesetz wird die vertragliche - zwischenländerrechtliche - Bindung zu den anderen Vertragspartnern nicht berührt[4]. Das Partnerland kann bei Beseiti-

---

1) vgl. Partsch, S. 78.
2) s. Pigorsch, S. 4 m.Nachw.
3) so auch Schneider, VVDStRL 19,15; H.-E. Giese, S.136; Geller-Kleinrahm-Fleck, Anm. 9 i zu Art.66 der Verf. v.NRW. Eine Sonderstellung im Recht der deutschen Bundesländer nimmt Art. 67 Abs. 2 der Hess.Verfassung ein, wonach kein Gesetz gültig ist, das mit einem Staatsvertrag in Widerspruch steht. Damit ist aber nur dem transformierten Vertragsvölkerrecht ein Rang über den Landesgesetzen eingeräumt.
4) H.-E. Giese, S. 136.

gung der inneren Wirksamkeit des Zwischenländervertrages trotzdem Erfüllung des Vertrages verlangen und ggf. auf dem Klageweg erzwingen[1].

III. Zulässigkeit rechtssetzender Verträge und sonstiger Formen gemeinsamer Ausübung von Länderstaatsgewalt nach dem Grundgesetz

Die Frage, wieweit die generelle Vertragsschließungsermächtigung der Länder reicht, insbesondere ob sie auch die Befugnis zum Abschluß rechtssetzender Verträge bzw. solcher Verträge umfaßt, durch die gemeinsame Ländereinrichtungen geschaffen werden, ist im Zusammenhang mit der Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" zu besonderer Aktualität gelangt. Die gegen die genannte Anstalt unter Gebrauch von Begriffen wie Schaffung "gemeinen Länderrechts"[2], Schaffung einer "dritten Ebene zwischen Bundes- und Landesebene"[3], einer "quasi staatenbündischen Schicht"[4] zwischen Bundes- und Landesrecht, einer "supraterritorialen Gemeinschaft"[5] geäußerten Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Anstalt sind insbesondere solche aus bundesstaatlicher Sicht. Nur sie können hier behandelt werden, während die sich unter rechtsstaatlich-demokratischen Gesichtspunkten ergebenden Probleme der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder, der Verletzung des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 GG, der Fragen über die Rechtsaufsicht, der Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen in solchen Einrichtungen u.ä. nur in Ansätzen erörtert werden können[6].

Vom föderalistischen Aspekt aus wird geltend gemacht, daß eine aus der Rechtsordnung der beteiligten Länder

---

1) Als nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit zwischen Bundesländern i.d.R. vor dem Bundesverwaltungsgericht, vgl. § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.
2) Zeidler, Gutachten, S. 41; Haegert, NJW 1961, 1137 ff; 1139.
3) Zeidler, Gutachten, S. 30, 33, 37, 42; ähnlich Fröhler, Gutachten, S. 24; Kratzer, DVBl 1963,309 f,313.
4) Ridder, Blätter f.dt.u.internat.Politik,1962,515ff, 521.
5) Zeidler, Gutachten, S. 33; ders., AöR Bd.86, S.396.
6) vgl. dazu die Gutachten von Bachof, S.46 ff; Peter Schneider, S. 23 ff; Fröhler, S. 7 ff; Zeidler, S. 31 ff; Lerche, S. 43 ff; Hagenlauf, S. 109 f.

herausgelöste Ebene gemeinsamen Länderrechts bzw. gemeinsamer Länderstaatsgewalt der Gesamtkonzeption des Bundesstaates, wie sie dem Grundgesetz zugrunde liege, widerspreche[1]. Zwischen Bundes- und Länderrecht kenne das Grundgesetz keine weitere Rechtsquelle " gemeines Ländervertragsrecht" noch auch durch solches geschaffene gemeinsame Ländereinrichtungen, die, ohne einem bestimmten Muttergemeinwesen zuzugehören, gewissermaßen über den Ländern als Individualität schwebten[2].

1) Begriff der gemeinsamen Ausübung von Länderstaatsgewalt bzw. der Schaffung gemeinsamen Länderrechts

Zunächst ist klarzustellen, was unter diesen Begriffen verstanden werden kann. Bachof[3] bezeichnet als gemeinsame Ausübung von Länderstaatsgewalt jedes Zusammenwirken der Länder, das auf die Herbeiführung einer einheitlichen Rechtsfolge, auf die Schaffung eines aus der Sphäre der Länderrechtsordnungen herausgehobenen Zwischenländerrechtsverhältnisses oder eines zwischenländerrechtlichen Rechtssatzes gerichtet ist.
Hierunter fällt insbesondere der Abschluß der bereits behandelten Verträge mit normativen Bestimmungen: während rechtsgeschäftliche Verträge unmittelbar nur zwischen den vertragschließenden Rechtssubjekten Rechte und Pflichten begründen, die Staatsorgane, die Bewohner und sonstigen juristischen Personen der beteiligten Länder erst durch die von dem jeweiligen Land erlassenen Transformationsgesetze erfaßt werden[4], können durch die normativen Bestimmungen rechtssetzender Verträge die Landesrechtsunterworfenen unmittelbar berechtigt und verpflichtet werden, ohne daß es, sofern man sich der

---

1) Fröhler, Gutachten, S.14.
2) Zeidler, Gutachten, S.31; s. auch Köttgen, JöR N.F. Bd. 3, S. 145, der sie als "freischwebende Verwaltungseinrichtungen" bezeichnet.
3) Gutachten, S. 27 f.
4) Auch der rechtsgeschäftliche Vertrag schafft ein Zwischenländerverhältnis im oben genannten Sinne, das aber im Hinblick auf die Frage der Zulässigkeit eines "gemeinen" Zwischenländervertragsrechts unproblematisch ist, da durch die Vertragsgesetze nur paralleles Landesrecht geschaffen wird. Vgl.Bachof,S.28f,30.

Inkorporation bedient, einer Umwandlung dieser Bestimmungen in Landesrecht bedarf. Sind derartige Verträge bundesrechtlich zugelassen, so heißt das, daß es - anders als bei der Verpflichtung der Länder zur Setzung parallelen Länderrechts - eine außerhalb der Landesrechtordnungen stehende Rechtsebene gemeinsamen Länderrechts gibt, die als eine eigenständige Rechtsquelle neben dem Landesrecht steht, aber die gleichen Adressaten wie diese hat[1].

Mit Hilfe der Konstruktion des normativen Zwischenländervertrages könnten insbesondere echte "gemeinsame" Ländereinrichtungen geschaffen werden, bei denen die Rechte und Pflichten der einrichtungsunterworfenen Landesbewohner, sonstiger juristischer Personen des Landesrechts und auch der Länderstaatsorgane gegenüber der Einrichtung selbst sich unmittelbar aus dem Staatsvertrag, nicht aber erst aus landesrechtlichen Vertragsgesetzen ergeben[2].

Da die einen Zwischenländervertrag vollziehenden landesrechtlichen Transformationsgesetze nur paralleles Landesrecht erzeugen können, könnten sie auch nur parallel gerichtete Einrichtungen hervorbringen, die trotz Benutzung eines gemeinsamen Bestandes persönlicher und sächlicher Mittel dem jeweiligen am Vertrag beteiligten Land als seine Einrichtung zuzurechnen wären[3]. Hierdurch würde rechtlich eine Vielzahl von gleichlautenden Ländereinrichtungen gegründet, von denen jede ihre Rechtsgrundlage in der jeweiligen Landesrechtsordnung findet, während die auf normativem Zwischenländervertrag beruhende gemeinsame Einrichtung als solche in den Hoheitsbereich der Länder hineinwirken könnte.

Diese sog. Mehrländeranstalt[4], die rechtlich als eine

---

1) vgl. Bachof, Gutachten, S. 30 f.
2) Zum folgenden Bachof, Gutachten, S. 31 f; Jagenlauf, S. 32 f; Lerche, Gutachten, S. 2 f. Rudolf, VR u. deutsches Recht, S. 116 ff, spricht von "internem Föderationsgemeinschaftsrecht", das ähnlich dem internen Internationalgemeinschaftsrecht als eigene Rechtskategorie zu qualifizieren sei.
3) Bachof, Gutachten, S. 32; Jagenlauf, S. 21 ff.
4) vgl. den Begriff bei Bachof, Gutachten, S. 36 f; Jagenlauf, S. 25; Lerche, Gutachten, S. 2 spricht von Zusammenfassung von Länderanstalten; ähnlich Kölble, NJW 1962,1081f,1082,(zusammengelegte Verwaltungseinrichtungen); vgl.auch Fröhler,Gutachten, S.8 f u.S.23

organisatorische Zusammenfassung paralleler Ländereinrichtungen zu qualifizieren ist, ist vom bundesstaatlichen Aspekt aus unproblematisch, da der auf Gründung einer solchen Einrichtung gerichtete Vertrag sowie sonstiges im Vertrag vorgesehenes sekundäres Recht nur auf dem Weg der Umsetzung in Landesrecht im Landeshoheitsbereich Rechtswirkungen entfaltet.
Hiergegen ist allerdings geltend gemacht worden[1], daß es für die Frage der Zulässigkeit von Zwischenländereinrichtungen aus bundesstaatlicher Sicht nicht entscheidend sein könne, ob man eine Einrichtung rechtskonstruktiv als eine einzige, einheitliche "Überlandesanstalt", eine "Mehrländeranstalt" oder gar als Anstalt nur eines Landes erfasse, weil auch bei den beiden letzteren nach dem konkreten politischen Effekt die gleichen oder gar größere Bedenken im Hinblick auf eine "staatenbündische" Schicht erhoben werden könnten.
Dieser Einwand ist nur bedingt richtig. Sicher läßt sich nicht so argumentieren, daß eine nach der föderalistischen Struktur des Grundgesetzes als unzulässig erkannte echte Gemeinschaftseinrichtung der Länder doch als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden müsse, weil sie sich in eine der beiden anderen konstruktiven Formen im Wege verfassungskonformer Auslegung umdeuten und als solche halten ließe.
Eine schematische Gegenüberstellung von zulässiger Mehrländereinrichtung und unzulässiger Gemeinschaftseinrichtung verkennt, daß es sich bei den genannten konstruktiven Typen in der Praxis nicht um in toto lokalisierbare Erscheinungen handelt, sondern daß sie in der konkreten Ausgestaltung in Übergangsformen und Mischungen auftreten können.
Gegen eine Mehrländereinrichtung können bundesstaatliche Bedenken nur insoweit erhoben werden, als sie einzelne Konstruktionselemente einer echten Gemeinschaftseinrichtung enthält, wenn also eine bestimmte im Gründungsvertrag vorgesehene Maßnahme der Einrichtung nur

---

1) Lerche, Gutachten, S. 7 ff; vgl. auch Bachof, Gutachten, S. 22 ff, 25 ff.

auf der Basis eines in die Landesrechtsordnung unmittelbar hineinwirkenden, einheitlich auszulegenden Gemeinschaftsrechts vorstellbar ist.
Das wäre etwa der Fall, wenn bei einer Mehrländereinrichtung die Berufung eines gemeinsamen Organs mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit - also auch gegen den Willen des einzelnen Landes - vorgesehen ist oder das Organ der Gemeinschaft ermächtigt ist, Art und Umfang der Beteiligung der Einzeleinrichtung am gemeinsamen Vorhaben zu regeln, Auflagen zu erteilen usw.
Diese Gemeinschaftsakte ließen sich in den Ländern nur schwer als durch Landesrecht gesetzte Rechtsakte konstruieren. Es müßte jeweils angenommen werden, daß in der Transformation des die Gründung der Einrichtung regelnden Vertrages zugleich eine vorweggenommene, antizipierende Transformation auch der sekundären, von den Verwaltungsorganen der Einrichtung erst zu erlassenden Normen bzw. Hoheitsakte in Landesrecht enthalten ist. Derartige Regelungen sind vielmehr nur auf der Vorstellung einer einheitlichen, gemeinschaftlichen Ausübung von Hoheitsgewalt der Länder, die unmittelbar und ohne besondere Umformung im Landesbereich wirkt, verständlich.
Es ist deshalb gerechtfertigt, die Frage der Zulässigkeit von Zwischenländereinrichtungen doch anhand der "dogmatischen Verbildlichung" der gemeinsamen Einrichtung und des normativen Vertrages zu überprüfen, da sich Bedenken gegen andere Konstruktionsformen nur insoweit ergeben, als sie in Wahrheit Formen des rechtlichen Typus " Gemeinschaftseinrichtung" aufweisen.

Unterstellt man zunächst die Zulässigkeit eines aus der Landesrechtsebene herausgehobenen Ländergemeinschaftsrecht, so bedeutet das allerdings nicht, daß es im Hoheitsbereich des Landes ohne bzw. gegen dessen Willen unmittelbar Rechtswirkungen entfalten kann.
Es gibt keine etwa dem europäischen Gemeinschaftsrecht[1)]

---

1) vgl. grundsätzlich hierzu Ipsen, Aktuelle Fragen, S. 14 ff, S. 18 ff; Constantinesco, Jus 1965, 289 ff.

entsprechende selbständige, als Rechtsordnung mit einer gewissen Eigenständigkeit[1] zu qualifizierende Rechtskategorie "Gemeinschaftsrecht", die etwa auch im Widerspruch zum Landesrecht im Landesbereich unmittelbar Geltung beansprucht. Eine derartige Rechtsquelle des Zwischenländerrechts, die unmittelbar - ohne Transformation oder sonstige staatliche Vermittlung - in den Ländern wirkt und die einzelnen bindet[2], also in der Normenhierarchie zwischen Bundes- und Landesrecht steht, würde in der Tat der traditionellen Auffassung über die Rechtsquellen im Bundesstaat widersprechen. "Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung" wie etwa die Europäischen Gemeinschaften, denen eigenständige, von den Vertragsstaaten überlassene Hoheitsrechte zugeschrieben werden und die insoweit die Gesetzgebungsautonomie der Vertragsstaaten beschränken sollen, sind im Bundesstaat nicht möglich, da sie auf eine Art Bundesstaat im Bundesstaat hinausliefen.
Gemeinschaftliches Ländervertragsrecht bzw. gemeinschaftliche Ländereinrichtungen sind nur in dem Sinne aus der Rechtsordnung der Länder herausgehoben[3], daß zwar von der zwischengliedstaatlichen Einrichtung als solcher Rechte und Pflichten für die Landesbewohner und juristischen Personen des Landesrechts begründet werden können, es jedoch im Gegensatz zu der oben genannten unmittelbaren Wirkung, die auf einer Zurücknahme der staatlichen Souveränität aus den der Gemeinschaft überlassenen Sachgebieten beruht, stets eines landesrechtlichen Anwendungsbefehls bedarf, der das gemeinschaftliche Ländervertragsrecht inkorporiert.
Wenn etwa § 23 Abs.1 des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" die Landesrundfunkanstalten unmittelbar verpflichtet, einen Teil der Fernsehgebühren abzuführen, so bedeutet die

---

1) vgl. die Nachweise bei Constantinesco, Jus 1965, S. 290.
2) s. Rudolf, DÖV 1966, 73 ff, VR u. deutsches Recht, S. 116 ff, der "supraföderatives Recht" (bei"Durchgriff" auf die Individuen) offenbar für zulässig hält.
3) vgl. Bachof, Gutachten, S. 31 ff.

Geltung dieser Norm im Landeshoheitsbereich keinen Souveränitätsverzicht des betreffenden Landes, weil die Vertragsnorm zugleich mit der Zustimmung zum Vertragsabschluß durch landesrechtlichen Anwendungsbefehl in das Landesrecht inkorporiert worden ist, also wie eine landesrechtliche Norm gilt. Soweit die Länderverfassungen einer Einwirkung dieser oder anderer normativer Vertragsbestimmungen entgegenstehen, können diese im Hoheitsbereich des betreffenden Landes keine Rechtswirkungen entfalten, da dann der Anwendungsbefehl nicht rechtswirksam erteilt werden konnte.

Problematisch im Hinblick auf eine Übertragung von Hoheitsrechten ist ein Zwischenländervertrag dann, wenn er die Schaffung sekundären Zwischenländerrechts vorsieht. Wollte man die innergliedstaatliche Wirksamkeit sekundärer, von Einrichtungsorganen aufgrund des Vertrages gesetzter Zwischenländerrechtsakte noch aus dem den Vertrag als solchen inkorporierenden Anwendungsbefehl herleiten, so müßte dieser im Sinne eins antizipierenden Befehls zur Befolgung aller von der Einrichtung noch zu treffender Maßnahmen gedeutet werden. Darin läge ein apokrypher Verzicht auf Souveränitätsrechte der Länder, gegen den verfassungsrechtliche Bedenken bestänen: die Länder müßten, wenn sie durch Zwischenländervertrag der Ländergemeinschaft das Recht einräumen wollen, eine innerlandesrechtliche Angelegenheit mit im Landesbereich verbindlicher Wirkung zu regeln, hierzu sowohl von der Bundesverfassung als auch von ihren Landesverfassungen ermächtigt sein. Mangels einer Ermächtigung könnten aufgrund des Zwischenländervertrages getroffene sekundäre Maßnahmen der Einrichtung, soweit sie Rechte und Pflichten der Landesrechtsunterworfenen begründen sollen, nur auf dem Weg eines für die jeweilige Maßnahme neu zu erteilenden Anwendungsbefehls im Landesbereich Rechtswirungen entfalten.

2) Unergiebigkeit der geschriebenen Bundesverfassung

Die Frage, ob eine Bündelung von Länderstaatsgewalt in Form gemeinsamer Rechtsssetzung bzw. Schaffung gemeinsamer Einrichtungen von der föderalistischen Konzeption des Grundgesetzes gedeckt wird, läßt sich nicht mit der Begründung verneinen, daß sie vom Grundgesetz nicht positiv bejaht worden sei[1]. Wie bereits ausgeführt, hat auch die Frage der generellen Zulässigkeit zwischenländerrechtlicher Verträge im Grundgesetz keine ausdrückliche, sondern nur eine stillschweigende Regelung erfahren. Es kann deshalb auch hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit gemeinsamer Ausübung von Länderstaatsgewalt keine positive Regelung erwartet werden. Es geht hier vielmehr darum, welche Koordinationsformen die allgemeine Vertragsschließungsermächtigung umfaßt und wo deren Grenzen liegen. Soweit die Bundesverfassung keine ausdrückliche Verbotsnorm enthält und auch die Gesamtkonzeption der Verfassung ihr nicht entgegensteht, wird ihre Zulässigkeit bejaht werden müssen[2].

Aus dem Wortlaut des Grundgesetzes läßt sich, wie insbesondere Lerche[3] und Bachof[4] ausführlich nachgewiesen haben, kein generelles Verbot gemeinsamen Handelns der Länder ableiten. Argumentationen[5], die davon ausgehen, daß Länder im Sinne der Art. 30, 72 Abs. 2, 32 Abs. 2 und 3, 84 Abs. 4, 92 Abs.2, 28 Abs. 1 GG stets nur die einzelnen Länder seien und nur die dem Bund übertragenen staatlichen Aufgaben einer zentralen Regelung zugeführt werden dürften, sind vordergründig, weil alle diese Normen nur die sachliche Kompetenzverteilung zwischen dem Bund einerseits und den Ländern andererseits betreffen, ohne zu der Art und Weise des

---

1) so aber Zeidler, Gutachten, S. 37 ff, 41; dagegen auch Bachof, Gutachten, S. 40.
2) so auch Bachof, Gutachten, S. 40; Pfeiffer, NJW 1962, 566.
3) Gutachten, S. 13 ff.
4) Gutachten, S. 41 ff.
5) insbes. Zeidler, Gutachten, S. 37 ff; Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, S. 59; Bettermann, VVDStRL 19,160 (Diskussion).

Gebrauchs der Länderkompetenzen und damit zu der Frage der zwischengliedstaatlichen Befugnisse überhaupt Stellung nehmen zu wollen[1].

Andererseits läßt sich auch für die Zulässigkeit der gemeinsamen Ausübung von Länderstaatsgewalt eine direkte Bestätigung aus dem Wortlaut des Grundgesetzes nicht herleiten. Einen positiven Hinweis auf die Zulässigkeit von Einrichtungen, die auf Staatsverträgen der Länder beruhen, scheint immerhin Art. 130 GG zu geben, insofern, als für die dortige Regelung die Existenz von auf Länderstaatsverträgen beruhenden Einrichtungen vorausgesetzt wird[2]. Jedoch ist Art. 130 GG nur eine Übergangsvorschrift, aus der die Zulässigkeit derartiger Einrichtungen für die Folgezeit nicht abgeleitet werden kann[3]. Es läßt sich aber wohl doch daraus schließen, daß dem Verfassungsgeber derartige Einrichtungen bekannt waren und daß er sie zwar für die Folgezeit nicht ausdrücklich regelte, sie aber auch nicht untersagte[4].

3) Eine Antwort aus der grundgesetzlichen Konzeption des Bundesstaates

Da die grundgesetzlichen Formulierungen eine Lösung der Frage nicht enthalten, ist zu prüfen, inwieweit eine gemeinsame Ausübung von Länderstaatsgewalt der Gesamtkonzeption der grundgesetzlichen Ordnung bzw. dem ihr zugrundeliegenden Funktionssinn entspricht.

a) Das Argument der Unzulässigkeit einer "dritten Ebene" zwischen Bundes- und Landesrecht

Ein Teil des Schrifttums versucht die Zulässigkeit einer dritten Ebene "Ländergemeinschaftsrecht" unmittelbar[5]

1) vgl. neuerdings BVerwG DVBl 1966,569; Bachof, Guta., S.41
2) In diesem Sinne etwa Maunz-Dürig, Randn.16 zu Art. 130; Randn.7 zu Art.86 GG; Bachof, Gutachten, S.44f; Holtkotten in BK, Bem.II 2b zu Art.130 GG.
3) so insbes. Köttgen, JöR n.F.3, S.145; auch Lerche, Gutachten, S.19.
4) Lerche, Gutachten, S.19.
5) Kölble, NJW 1962,1081 ff; 1084 f; Kratzer, DVBl 1963, 309 ff, 312; weitere Literaturangaben bei Lerche, Gutachten, S. 34; Kaiser, DÖV 1961,653 ff, 654.

oder jedenfalls mittelbar[1] mit dem Argument zu widerlegen, daß das Bundesverfassungsgericht[2] die sog. Dreigliedrigkeitstheorie verworfen habe und die Zweigliedrigkeit des Bundesstaates anerkannt habe. Das Grundgesetz kenne nur das "Muttergemeinwesen Bund" einerseits und die einzelnen Länder andererseits, nicht aber eine Gemeinschaft der Länder.

Daß die Heranziehung der Lehre vor der Zwei- oder Dreigliedrigkeit des Bundesstaates, die sich lediglich mit der Frage befaßt, ob es außer Bund und Ländern einen sie umfassenden, überwölbenden Gesamtstaat als Zurechnungsendpunkt für die Gesamtstaatsgewalt des Bundesstaates gibt[3], im hier zur Diskussion stehenden Problemkreis verfehlt ist, ist bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht worden[4].

Das Bundesverfassungsgericht hat in der genannten Entscheidung nicht schlechthin zu der Frage von zwei oder mehr Schichten des bundesstaatlichen Rechtssystems Stellung genommen, sondern es hat lediglich die These verworfen, daß zwischen einem Zentralstaat und einem Gesamtstaat als zwei verschiedenen (staatlichen) Rechtsträgern gegenseitiger verfassungsrechtlicher Rechte und Pflichten unterschieden werden müsse. Die Frage der Möglichkeit der Bildung von Ländergemeinschaften ist damit nicht berührt[5]. Daß Einrichtungen wie etwa die Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" Gebilde staatsrechtlichen Charakters seien, ist bis jetzt jedenfalls von niemandem behauptet worden[6].

---

1) Zeidler, Gutachten, S. 33 ff.
2) BVerfGE 13, 54 ff, 77 f.
3) vgl. dazu Kelsen, Festschr.f.Fleiner, S. 130 ff.
4) Lerche, Gutachten, S. 34 ff.; Bachof, Gutachten, S. 68; Krapp, S. 23/24; Maunz, NJW 1962, 1641 f, 1643; Friauf, AöR Bd. 88, S. 294.
5) vgl. Lerche, Gutachten, S. 35.
6) vgl. etwa den Hinweis bei Zeidler, Gutachten, S. 43, daß die Anstalt juristische Person im verwaltungsrechtlichen Sinne, nicht aber staatliches Gebilde sei.

b) Das Argument der Unzulässigkeit einer staatenbündischen Schicht

Hinter dem Argument der Unzulässigkeit einer dritten Ebene verbirgt sich der gravierendere Einwand, daß mit der Ausübung gemeinsamer Länderstaatsgewalt bzw. der Schaffung gemeinsamen Länderrechts staatenbündische Elemente[1] bzw. eine quasi-staatenbündische Schicht[2] anerkannt werde, die das bundesstaatliche Funktionssystem störe. Damit werden föderalistische Bedenken geltend gemacht, die sich insbesondere gegen die steigende Tendenz zur Zentralisierung, den Trend zur Vereinheitlichung des Rechts auf der Länderebene und den damit verbundenen Verlust ihrer geschichtlichen Differenziertheit richten. Durch Koordinierungen in Form gemeinsamer Einrichtungen werde, so wird geltend gemacht, eine Immobilität und Starrheit in den Zwischenländerbeziehungen erzeugt, die dem auf gegenseitige Auseinandersetzung und Beweglichkeit abgestellten bundesstaatlichen System widerspreche.

Daß staatenbündische Elemente im Bundesstaat immer vorhanden sein werden, wenn dieser den Gliedern einen Bereich zwischengliedstaatlicher Betätigung beläßt, sie nicht etwa zu striktem Nebeneinander verpflichtet, liegt auf der Hand. Jede Art zwischengliedstaatlicher Koordinierung, abgesehen von der losesten Form der politischen Versprechen und der gegenseitigen Konsultation, enthält bündische Elemente und kann de facto zu einer Schwerbeweglichkeit der zwischengliedstaatlichen Beziehungen und zu einer weitgehenden Rechtsangleichung in den Ländern führen. Der Erlaß parallelen Länderrechts ist den Ländern nach dem Grundgesetz nicht verboten[3]. Wollte man Harmonisierungen des Rechts auf der Länderebene generell als verfassungsrechtlich bedenklich ansehen, so hieße das, daß schlechthin jeder Zwischen-

---

1) Insbes. Zeidler, AöR Bd. 86, S. 395.
2) Ridder, Blätter f.dt.u.internat.Pol., 1962, S.515 ff.
3) Pfeiffer, NJW 1962, 565 ff, 566.

ländervertrag, der ein bestimmtes Rechtssetzungsverhalten der Länder bezweckt, dem Verdikt über staatenbündische Gestaltungen unterfallen müßte.
Derartige freiwillige Koordinierungen auf der Zwischenländerebene werden und wurden aber stets als legitime Bestandteile des bundesstaatlichen Aufbaues gebilligt und sogar als Versuch begrüßt, das "Bündische" oder "Genossenschaftliche" in unserem Bundesstaat zu verwirklichen[1], obwohl auch sie zu einer Hemmung der föderalistischen Flexibilität führen können[2].
Die Qualifizierung als "staatenbündisch" allein vermag deshalb die Beurteilung gemeinsamer Ausübung von Länderstaatsgewalt als der bundesstaatlichen Struktur zuwiderlaufend noch nicht zu begründen[3].

Auch das Argument, daß mit der gebündelten Wahrnehmung von Länderaufgaben durch eine Gemeinschaftseinrichtung die Staatsgewalt der Länder unzulässigerweise über den Hoheitsbereich des jeweiligen Landes hinaus ausgedehnt werde, ist nicht zwingend. Die Staatsgewalt eines Landes ist zwar grundsätzlich auf seinen Herrschaftsbereich beschränkt[4]. Das heißt aber nicht, daß die Hoheitsakte eines Landes außerhalb desselben keine Geltung beanspruchen könnten. Vielmehr spricht der dem Art. 35 GG zugrundeliegende Grundsatz der Staatseinheit, nach dem die verschiedenen Körperschaften der Bundesrepublik, insbesondere der Bund und die Länder, zur Verwirklichung der Staatszwecke zusammenarbeiten und sich Rechts- und Amtshilfe leisten müssen[5], dafür, daß die Rechtsakte der Länder auch außerhalb derselben grundsätzlich als gültig anerkannt werden müssen.[6] So z.B. muß jedes

---

1) Pfeiffer, NJW 1962,566; Krüger, VVDStRL 19,145/146 (Diskussion).
2) vgl. auch Lerche, Gutachten, S. 27 f.
3) Lerche, Gutachten, S. 28; vgl. auch Herzog, Jus 1967, 193 ff, 199.
4) BVerfGE 11,6ff, 19.
5) vgl. dazu Mangoldt-Klein, Anm. II 1 zu Art. 35 GG m.Nachw.
6) vgl. Monz, S. 44 ff, der dies aus dem Wesen einer Bundesverfassung folgern will.

Urteil eines deutschen Gerichts in jedem deutschen Land anerkannt und vollstreckt werden[1].
Die Beschränkung der Landesstaatsgewalt auf das Landesgebiet kann mithin als Argument gegen die Zulässigkeit einer Bündelung von Länderstaatsgewalt nicht ohne weiteres angeführt werden[2].

Das, was unter den bildlichen Begriffen einer unzulässigen dritten Ebene bzw. staatenbündischen Ebene überhaupt als föderalistisch bedenklich erachtet werden kann, ist nicht die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung der Länder als solche, sondern es ist ein zusätzliches Moment, und zwar ein "Zuviel" an Koordination - sei es hinsichtlich der Intensität, sei es hinsichtlich der Quantität - soweit es nämlich geeignet ist, die Funktionsweise des bundesstaatlichen Aufbaues zu stören. Es ist deshalb zu prüfen, ob und inwieweit der Zweck des föderalistischen Aufbaues der Bundesrepublik der Errichtung gemeinsamer Ländereinrichtungen entgegensteht[3].

c) Der Funktionssinn der grundgesetzlichen Ordnung

Wäre das Schwergewicht bundesstaatlicher Kompetenzaufteilung darin zu sehen, eine regional differenzierte Aufgabenerfüllung der Länder zu bewahren,[4] wäre demnach Art. 30 GG so zu verstehen, daß dem Land Kompetenzen nur zur eigenen, isolierten Wahrnehmung zugewiesen sind, dann wären Vergemeinschaftungsformen der Länder mit einheitlicher Wahrnehmung dieser Kompetenzen bundesrechtlich für unzulässig zu halten.
Nach einer sich allgemein durchsetzenden Auffassung

---

1) so Mangoldt-Klein, Anm. IV zu Art. 35 GG.
2) vgl. auch BVerwG DVBl 1966,569.
3) Auf die Beantwortung der Frage der Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen aus dem Funktionssinn der grundgesetzlichen Ordnung hat zuerst Friauf, AöR Bd.88, S. 295 hingewiesen, ihm folgend Bachof, Gutachten, S. 20ff, 69 f; ferner Lerche, Gutachten, S. 19ff; Krüger, VVDStRL 19, 158; Groß, NJW 1966,1488 ff.
4) so etwa Haegert, NJW 1961, 1137 ff, 1139.

können heute die Funktionen der bundesstaatlichen Struktur des Grundgesetzes nicht mehr in der Gegenüberstellung von zentraler und dezentraler Aufgabenerfüllung[1], der Wahrung territorialer Verschiedenheiten, in dem Gedanken des Schutzes der Individualität regionaler Gruppen oder gar in einem Zwang zu territorialem Gegeneinander der Länder gesehen werden[2].
Bei dem durch Rückföderalisierung entstandenen deutschen Bundesstaat sind diese Elemente wegen der Verschmelzung und Dekolorierung der regionalen Verbände weitgehend in den Hintergrund getreten. Hinzu kommt der in fast allen modernen Bundesstaaten festzustellende, auf Vereinheitlichung und Abbau der Gegensätze gerichtete Einfluß der Demokratie[3].
Der Funktionssinn der grundgesetzlichen Bundesstaatsstruktur wird, wie bereits erwähnt, heute vorwiegend in der territorial vervielfältigten Möglichkeit des Engagements für das Gemeinwohl, dem Effekt einer Gewaltenteilung und der Notwendigkeit dauernder Auseinandersetzung und Zusammenarbeit bzw. einer sich "kontinuierlich sich fortsetzenden Einigungslast" gesehen[4].

Vor diesem Hintergrund, der die Zusammenarbeit der Länder als legitimes Mittel ausweist, um die bundesstaatliche Organisationsform angesichts des starken Bedürfnisses nach überregional zu erledigender öffentlicher Aufgaben nicht leerlaufen zu lassen, können Gemeinschaftslösungen der Länder jedenfalls vom bundesstaatlichen Aspekt aus nicht grundsätzlich für unzulässig erklärt werden. Hier ist insbesondere von Bedeutung,

---

1) vgl. Bachof, Gutachten, S. 20; Lerche, Gutachten, S. 20 ff, 23.
2) vgl. Scheuner, DÖV 1962, 641 ff, 645; Maunz, NJW 1962, 1641 ff; Hesse, S. 20; Bachof, Gutachten, S. 20 Lerche, Gutachten, S. 24.
3) vgl. dazu insbes. Lerche, VVDStRL 21,101 f(Leitsätze) und S. 68 ff. und Gutachten S. 24.
4) vgl. die eingehende Darlegung der Funktionsinhalte bei Lerche, Gutachten, S. 25 ff; ders., VVDStRL 21, 73 ff mit weiteren Literaturnachw. Auf die Vielfalt der Initiativen hat insbes. Krüger in VVDStRL 19,158 (Diskuss.) hingewiesen; ebenso Geiger, Missverständnisse, S. 31. Zur Deutung der bundesstaatl.Organisationsform als Form polit.Gewaltenteilung vgl.insbes. BVerfGE 12,205 ff,229; Die Pflicht zur Zusammenarbeit betont beispielsweise Scheuner, DÖV 1962, 642; ferner Maunz, NJW 1962, 1641 ff; H. Schneider, VVDStRL 19, S.17.

daß das Bundesverfassungsgericht selbst die Länder auf dem Weg einer "gemeinsamen oder koordinierten" Aufgabenwahrnehmung verwiesen hat[1]. Durch eine gemeinsame Ausübung von Länderstaatsgewalt wird auch der gewaltenteilende Effekt der bundesstaatlichen Ordnung nicht verhindert, sondern eher verstärkt[2]. Denn einerseits wirkt auf der vertikalen Ebene zwischen Bund einerseits und Ländern andererseits die Selbstgleichschaltung der Länder einer Gleichschaltung durch den Bund entgegen[3]; andererseits bleibt auch auf der horizontalen Ebene zwischen den Ländern der gewaltenteilende Effekt erhalten, solange eine Vielzahl funktionaler, dh. auf enge Sachbereiche beschränkter Kooperationsgemeinschaften verschiedenster Gruppierungen nebeneinander wirken. So wird etwa auch im internationalen Bereich gerade in dem "Pluralismus" einer funktionalen Kooperation die neue Form einer territorialen Gewaltenteilung erblickt[4].

Auch das der bundesstaatlichen Funktionsweise wesentliche Moment der dauernden Reibung und Auseinandersetzung, der Vervielfältigung der Initiativen wird durch die gemeinschaftliche Wahrnehmung von Länderaufgaben nicht notwendig blockiert. Zwar bewirkt eine vertragliche Bindung für die Dauer der Wirksamkeit des Vertrages eine Einbuße an Eigeninitiative und hat auch in der Regel eine schwerere Beweglichkeit in den gegenseitigen Beziehungen zur Folge. Diese Folge haftet aber ausnahmslos jeder vertraglichen Bindung an, ohne Rücksicht darauf, ob es sich nur um eine rechtsgeschäftliche oder um eine normsetzende Vereinbarung handelt. Umgekehrt kann die Schaffung eines gemeinsamen Länderorgans, das aus Vertretern der jeweiligen Länder besteht und dessen Beschlüsse gemeinsam gefaßt werden müssen, den Effekt dauernder Auseinandersetzung begünstigen, indem hier ein offizielles Podium für die Austragung von Ge-

---

1) vgl. BVerfGE 12, 251/252; vgl. neuerdings auch BVerwGE 22, 299 ff.
2) Hesse, S. 21.
3) Krüger, VVDStRL 19, 158 (Diskussion).
4) vgl. Bülck, VVDStRL 21, S. 37, 63.

gensätzen geschaffen wird.
Insbesondere auch im Hinblick darauf,daß gemeinschaftliche Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern auch in anderen modernen Bundesstaaten vorkommen und hier wie dort als Bestandteile einer neuen Funktionsweise des Föderalismus, des sog."kooperativen Föderalismus"[1] allgemein gebilligt werden, wird man nicht umhin können, sie jedenfalls im Grundsatz als dem föderalistischen Prinzip innewohnende Gestaltungsmöglichkeiten anzuerkennen. Nur so kann der Gefahr begegnet werden, daß bei dem allgemeinen Zug zur Unitarisierung die bundesstaatliche Organisationsform diskreditiert wird.[2]

4) Grenzen gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung

Die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung der Länder findet dort eine Grenze, wo die aufgewiesenen Funktionsinhalte der bundesstaatlichen Struktur, die der Disposition der Länder entzogen sind, tangiert werden.

Ein einigermaßen sicheres Kriterium zur Bestimmung dieser Grenze ist bisher in Rechtsprechung und Lehre nicht aufgezeigt worden.[3]

---

1) Vgl. zu den in den Vereinigten Staaten unter dem Begriff "cooperative federalism" gebilligten weitgehenden Kooperationstendenzen, die hier sowohl das Verhältnis zwischen Bund und Gliedern als auch das Verhältnis zwischen den Gliedern betreffen, Anderson, bes. S. 118 ff; Lerche, Gutachten, S. 31 ff und VVDStRL 21, S. 7o mit weiteren Literaturhinweisen in Fußn. 18;Scheuner DÖV 1962, 642 mit weiteren Belegen in Fußn. 13.
Auch in der Schweiz finden sich Gemeinschaftseinrichtungen verschiedenster Art, vgl. dazu Schaumann, VVDStRL 19, S 112 ff, bes. S. 114; ferner Katzenstein S. 99 unter Hinweis auf gemeinsame Kommissionen der Kantone, die diese sogar mit Bußen belegen können.
Zum kooperativen Föderalismus vgl. auch die Abhandlung von Patzig in DVBl. 1966, 389 ff, wo auf die starke Betonung dieses Gedankens im Gutachten über die Finanzreform hingewiesen wird.
2) Vgl. auch Friauf, AöR Bd. 88,S. 293; Lerche, Gutachten S. 32; Bachof, Gutachten,S. 22,72; Hesse, S.19 ff, 21, Haegert, NJW 1961, 1337/38.
3) So Bachof, Gutachten S. 72; Lerche, Gutachten, S. 36.

Die für die Grenzziehung entscheidenden Kriterien können nicht in der gemeinsamen Ausübung von Länderstaatsgewalt als solcher gesehen werden, sondern es müssen besondere Merkmale in der Art der Ausübung hinzutreten.[1] Das können Merkmale sein, die einmal den Gegenstand der Regelung, sodann die Quantität und Intensität[2] und schließlich auch die Qualität der Bindung - im Hinblick auf ihre Dauer - betreffen. Eine weitere wesentliche Schranke findet die gemeinsame Ausübung der Länderstaatsgewalt an den Landesverfassungen und insbesondere an den Strukturerfordernissen des Art. 28 Abs. 1 GG.

a) Der Gegenstand der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung

Ausgeschlossen sind alle Koordinierungen, die dem Bund vorbehaltene Materien betreffen oder dem sonstigen Bundesrecht zuwiderlaufen. Das gilt beispielsweise für Gemeinschaftseinrichtungen, die mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unvereinbare Zielsetzungen haben, den Grundrechten zuwiderlaufende Zwecke verfolgen, auf politische Blockbildung und Sonderbünde hinauslaufen, gegen den Bund oder andere Länder gerichtet sind oder sonst das politische Gleichgewicht des Bundes stören.
Verfassungsrechtlich bedenklich wäre etwa eine Zwischenländereinrichtung oder auch nur ein Abkommen, das einen finanziellen Ausgleich zwischen den Ländern zum Gegenstand hat und im Ergebnis dazu führt, daß einzelne Länder bestimmte Aufgaben anderer Länder ganz oder teilweise finanzieren.[3] Dadurch könnten finanziell schwächere Länder in faktische Abhängigkeit zu finanzstärkeren Ländern geraten, was gerade durch den im Grundgesetz vorgesehenen horizontalen Finanzausgleich vermieden werden sollte.
Ferner darf die Errichtung einer gemeinsamen Ländereinrichtung nicht allein politischen Zwecksetzungen dienen;

---

1) Lerche, Gutachten, S. 31; Bachof, Gutachten, S. 71.

2) Bachof, Gutachten, S. 71.

3) Vgl. etwa Patzig, DVBl 1966, 389 ff, 392 in Bezug auf das Länderabkommen über die Finanzierung neuer wissenschaftl. Hochschulen (1964).

sie muß vielmehr eine sachliche Rechtfertigung in wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Entwicklungen finden, die eine Aufgabenerfüllung durch Koordination erforderlich machen oder jedenfalls als sachgerecht erscheinen lassen. Das Bundesverwaltungsgericht[1] hat im Zusammenhang mit der Prüfung der Zulässigkeit der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" den Grundsatz ausgesprochen, daß die Errichtung von Gemeinschaftseinrichtungen sachgerecht und notwendig und die vertragliche Regelung für eine vernünftige Abwicklung der Geschäfte zweckmäßig sein muß.

b) Die Quantität und Intensität

Im Hinblick darauf, daß der Gewinn einer horizontalen Gewaltenteilung zwischen den Ländern nur erhalten bleibt bei einer Vielzahl funktionaler, auf begrenzte Sachbereiche beschränkter Vergemeinschaftungen, erscheinen solche Einrichtungen bedenklich, die breite, umfassende Sachgebiete, etwa den gesamten Polizeisektor oder Kultursektor einer gemeinschaftlichen Regelung unterziehen[2]. Nicht wegen der dadurch bewirkten Selbstgleichschaltung wären derartige Einrichtungen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, sondern wegen des weitgehenden Verlustes eigener Initiative und Aktionsmöglichkeit, die auf eine vom föderalistischen Prinzip nicht gedeckte Aufgabe der politischen Selbständigkeit der Länder hinausliefe[3]. Unzulässig sind solche Gemeinschaften, durch die die Eigenstaatlichkeit und Eigenständigkeit einzelner Länder gefährdet oder vernichtet würde[4].
Ausgenommen sind hier die in der Intensität schwächeren ständigen Einrichtungen wie z.B. die Kultusministerkonferenz[5], die sich weitgehend auf Ausarbeitung von

1) BVerwG DVBl 1966,570, s.a. Kölble, NJW 1962,1082
2) so auch Bachof, Gutachten, S. 71.
3) vgl. Bachof, Gutachten, S. 70; P.Schneider, Gutachten, S. 14 f.
4) P. Schneider, Gutachten, S. 14.
5) vgl. hierzu die Dissertation von T. Knoke, die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz, Hamburg 1966, die erst nach Fertigstellung des Manuskriptes dieser Arbeit erschien und deshalb nicht mehr berücksichtigt werden konnte.

Empfehlungen beschränken bzw. nur von Punkt zu Punkt Einigungen über Einzelfragen erzielen. Eine Selbstgleichschaltung der Länder durch Setzung parallelen Rechts oder durch Annahme von Empfehlungen der Zwischenländerinstitutionen ist verfassungsrechtlich unbedenklich; es ist den Ländern nicht verwehrt, bewährte Gesetze anderer Länder zu übernehmen oder sich zur Setzung uniformen Landesrechts zu verpflichten.

Hinsichtlich der Intensität ist schließlich von Bedeutung, ob die Länder die Kooperation im Bereich nicht normgebundener oder normgebundener Verwaltung vornehmen, da bei der normgebundenen Verwaltung stets die Strukturerfordernisse des Art. 28 Abs. 1 GG beachtet werden müssen[1].

c) Die Dauer der Bindung

Schließlich muß bei der Bemessung der Rechtsbeständigkeit von Zwischenländerverträgen bzw. Gemeinschaftseinrichtungen beachtet werden, daß die einer vertraglichen Bindung innewohnende Stabilität und Starre der bundesstaatlichen Funktionsweise einer ständigen Reibung und Ausbalancierung der Kräfte entgegenwirken kann. Langfristige Absprachen bzw. langfristig bemessene Kündigungssperren in Gemeinschaftseinrichtungen begründenden Verträgen[2] können in concreto, insbesondere beim Eintritt von den Vertragszweck ändernden Bedingungen, auf eine Aufgabe der politischen Selbständigkeit der Länder hinauslaufen. Um den vertraglich gebundenen Ländern eine Anpassung an veränderte tatsächliche oder rechtliche Umstände zu ermöglichen, muß dem aus dem Völkerrecht bekannten Rechtsinstitut der clausula rebus sic stantibus[3] im zwischengliedstaatlichen Bereich eine ausgedehntere Bedeutung zuerkannt werden.

---

1) vgl. Friauf, AöR Bd. 88, S. 296.
2) vgl. etwa § 27 Satz 1 des Vertrages über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen", der eine Kündigung "erstmals zum 31. Dezember 1970" vorsieht.
3) Vgl. dazu Verdross, VR S. 178 ff; Dahm, VR Bd. III S. 143 ff.

Schon der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat ausgesprochen, daß ein Land grundsätzlich darauf klagen kann, einen Vertrag, an dem es beteiligt ist, aufzuheben oder abzuändern, wenn in den dem Vertrag zugrundeliegenden tatsächlichen Verhältnissen eine entscheidende Veränderung eingetreten ist[1].

Bevor auf den Grundsatz "rebus sic stantibus" zurückgegriffen werden muß, ist zu fragen, ob langfristige Kündigungssperren nicht bereits wegen Verstoßes gegen das Bundesstaatsprinzip unwirksam sind, weil sie etwa eine unzulässige Selbstbindung der Vertragspartner herbeiführen. Bei Verträgen, die überhaupt kein Kündigungsrecht vorsehen oder Unkündbarkeitsklauseln enthalten, ist dies zu bejahen, da sonst die Länder für immer den Einfluß auf ihre landeseigenen Hoheitsrechte verlören[2]. Hier ist von der Unwirksamkeit derartiger Klauseln und einer dem Zweck des Vertrages angepaßten Kündigungsmöglichkeit auszugehen.
Längerfristige Kündigungssperren wird man als unbedenklich ansehen müssen, soweit sie dem jeweiligen Koordinationszweck angepaßt sind. Bei der Errichtung einer zwischenländerrechtlichen Einrichtung, die in der Regel auf eine längere Dauer angelegt ist, würde die von einem Teil der Lehre[3] geforderte Möglichkeit jederzeitigen Rücktritts die störungsfreie Aktivitätsentfaltung der Einrichtung hemmen oder gar vereiteln[4].

Auch hier muß aber eine frühere Kündigungsmöglichkeit angenommen werden, wenn die äußeren Verhältnisse sich derart gewandelt haben, daß die weitere Beteiligung an einer Einrichtung für ein Land eine unzumutbare und unzweckmäßige Belastung bedeutet.

---

1) Bremen ./. Preußen, RGZ 112, Anh. S. 25 ff.
2) Vgl. auch P. Schneider, Gutachten, S. 51 f, der Unkündbarkeitsklauseln nur als unzweckmäßige Belastung der Beteiligten qualifiziert; der oben gen. Auffassung sind Zinn-Stein, Einf. S. 50, Fußn. 9; Groß, NJW 1966, S. 1490.
3) Zeidler, Gutachten, S. 45 f; Fröhler, Gutachten, S. 12.
4) Vgl. P. Schneider, Gutachten, S. 50 f.

Lebenslauf

Am 15. Juli 1938 wurde ich als Tochter des Facharztes für Innere Medizin und Kinderkrankheiten Dr. Hans Ommo Behrens und seiner Ehefrau Käthe, geb. Lutz, in Eisenach/Thüringen geboren. Mein Vater ist 1943 in russischer Kriegsgefangenschaft gestorben.

Im Herbst 1944 wurde ich in die Volksschule in Hungen/Oberhessen eingeschult. Im Frühjahr 1949 wechselte ich auf das Realgymnasium in Hungen über. Vom Frühjahr 1955 an besuchte ich die Ricarda-Huch-Schule, Realgymnasium für Mädchen, in Gießen/Lahn und bestand dort am 28. Februar 1958 die Reifeprüfung.

Im Mai 1958 begann ich das Studium der Rechtswissenschaften an der Philipps-Universität in Marburg/Lahn. Im Sommersemester 1959 studierte ich an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel. Danach setzte ich das Studium in Marburg fort und bestand im Oktober 1962 vor dem Juristischen Prüfungsamt beim Oberlandesgericht in Frankfurt die erste rechtswissenschaftliche Staatsprüfung.

Von März 1963 bis Dezember 1963 und von April 1965 bis Juli 1967 leistete ich den juristischen Vorbereitungsdienst im Lande Hessen ab. In der Zeit von Januar 1964 bis März 1965 wurde mir durch ein Promotionsstipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. in Bonn aus der Stiftung Volkswagenwerk ermöglicht, mich ausschließlich mit der Anfertigung meiner Promotionsarbeit zu beschäftigen.

Im Januar 1968 legte ich vor dem Justizprüfungsamt des Landes Hessen die zweite rechtswissenschaftliche Staatsprüfung ab.

Seit März 1968 bin ich bei der Universität Marburg als Rektoratsassistentin angestellt.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 11.7.1968.